

إدارة التنمية

للدول النامية



مصر . الكويت . سلطنة عمان . الامارات العربية المتحدة . لبنان . الهند



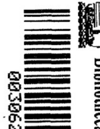
استاذ دكتور

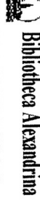
أحمد رشيد

استاذ الادارة العامة

ووكيل الاقتصاد والعلوم السياسية

جامعة القاهرة





إدارة التنمية

للدول النامية

أشرف على إصدار الكتاب

زاوية عبد العظيم

الناشـــر

مكتبة مدبولى

ميـدان طلعت حـرب بالقاهـرة -ج م ع

تليفون ٧٥٦٤٢١

الطبعـة الأولى ١٩٨٥



إدارة التنمية
للدول النامية

استاذ دكتور
أحمد رشيد
استاذ الإدارة العامة
ووكيل الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة

تمهيد - الطبعة الاولى

تمر الادارة العامة فى تطورات متلاحقة رغم حداثة تلك الدراسة بالمقارنة مع غيرها من دراسات العلوم الاجتماعية، ورغم اعترافنا بقصور كافة الدراسات الاجتماعية فى مجال تقديم الحقيقة المطلقة - اذ يصعب فى علوم المجتمع أن توجد حقيقة مطلقة الصحة على مر الزمان وباختلاف المكان ، ورغم ذلك الا ان الكثير من العلوم الاجتماعية تتمتع بقدر من الاستقرار اذا ما قورنت بالادارة العامة [1] . وليس هذا الاختلاف بين العلوم الاجتماعية والادارة العامة بسبب كون الادارة العامة علما حديثا تتنازعه مدارس مختلفة بقدر ماهو ناتج حدة ظاهرة التجربة والخطأ فى عمل الاجهزة الادارية خصوصا فى الدول النامية . ان عمل الجهاز الادارى فى الدول النامية يتسم بخضوعه لتطور سريع وجذرى يكاد لايسمح باستقرار موضوعى للقواعد والمبادئ . ويتضح ذلك التطور فى جانبين على النحو التالى :-

---

(١) يرى البعض ان الادارة العامة كعلم لم يظهر الا فى عشرينات وثلاثينات هذا القرن رغم أن المسئوليات التى مارستها الحكومة كانت دائما مما يمكن وصفه بأنه ادارة .

cf . Desmond Keeling : Management in Government .
Lon . 1972 .

تغير كمي ، يلحظه الباحث فى الاتساع الهائل فى حجم الجهاز الادارى بتلك الدول ويعود ذلك لاسباب عدة تتعلق ببدء ثـورة التنمية الاقتصادية والسياسية ، وبعض هذه الاسباب ذو طابع موضوعى وبعضها ذو طابع مظهرى ولكن أكثر تلك الاسباب لا أخلاقية (Non - ethical) مثل ماحدث فى جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ، اذ أن سلطة الاحتلال قبل تسليم البلاد للحكومة الوطنية آزادت نسبة العاملين فى أجهزة الحكومة مع زيادة (غير منطقية) هائلة فى رواتب هؤلاء العاملين فتركت الحكومة الوطنية بعد الاستقلال لتواجه المشكلة الهائلة وحدها [1] .

تغير نوعى ، والمقصود به دخول الجهاز الادارى - بمبادرة السياسة العامة الى ميادين ليست جديدة عليه فحسب بل ان بعضها

---

(١) يلاحظ مثلاً ان نسبة العاملين فى الجهاز الادارى بالمقارنة مع اجمالى السكان لا تتجاوز ٣ر٥ ٪ فى الدول المتقدمة اقتصاديا وهى تصل فى بعض الدول النامية الى نسبة خيالية ، ففى مصر بلغت النسبة فى الفترة من ١٩٥٢ الى ١٩٧٢ حوالى ١٠ ٪ - فى دول حديثة كدولة الامارات أو الكويت ينمو الجهاز الادارى نموا كبيرا

راجع للمؤلف :

تقرير الى المنظمة العربية للعلوم الادارية " الجهاز الادارى فى جمهورية اليمن الشعبية " - يونيو ١٩٧٢ .

كذلك " التنمية الادارية فى دولة الامارات العربية - مجلة الادارة - ابريل ١٩٧٣ .

جديد تماما على الدول النامية ، من أمثلة ذلك قيام الدولة بانشاء المشروعات الصناعية الجديدة أو ادارة بعض أنشطة الخدمات التى كانت تتميز بالتبعثر وبسيطرة الادارة الفردية والمحدودة عليها . ونتيجة هذين التطورين الاساسيين فى الدول النامية تأخذ ظاهرة التجربة والخطأ فى الادارة العامة ذلك الشكل الحاد الذى يؤدى الى التشكيك المستمر فى حدوى قواعد ومبادىء الادارة التى تم اكتسابها من تجارب الدول المتقدمة ، ولكن هذا التشكيك وهذه الحدة فى التطبيق لاتقلل من أهمية وخطورة العلم فى الادارة العامة ، بل انها تؤيد تلك الاهمية ، لان مشكلة التجربة والخطأ لا يحسمها الا تبلور الاسلوب العلمى فى الادارة العامة .

وينصب " التحدى " المعاصر فى دراسات الادارة العامة – اذا – حول وفى قلب التجارب الانمائية لدول العالم الثالث . وتقوم الاجهزة الادارية بدور حيوى فى تلك التجارب ، مما يؤدى الى الاهتمام بدراسة الادارة العامة فى الدول النامية . وقد أدى ذلك الى ظهور مفهوم ادارة التنمية تعبيرا عن واقع الادارة العامة فى الدول النامية (Development Administration).

وأخذ ذلك المفهوم يتبلور تدريجيا ليصبح الآن فرعا هاما ورئيسيا فى دراسة الادارة العامة له معاهد وأقسام جامعية متخصصة وتمنح فيه الدبلومات والدرجات العلمية وتنعقد له المؤتمرات وحلقات البحث .

ونحن علماء العالم الثالث لابد أن يكون لنا مساهماتنا الايجابية فى تلك الانشطة الهامة ، وهى مساهمات قد لاتتفق مع كثير من نتائج البحث فى خارج العالم الثالث ولكن الحوار العلمى الموضوعى لابد وأن يؤدى فى النهاية الى اثراء هذا الحقل الجديد وهذا لمصلحة العالم الثالث مثل ماهو لمصلحة البحث العلمى .

والبحث الذى نسعد بتقديمه للقارىء العربى هو ثمرة دراسات استهدفت كشف طبيعة دور الجهاز الادارى فى عملية الانماء القومى الشامل أملا فى الوصول الى بعض النتائج عن التشغيل الكفء لذلك الجهاز والعمل على اصلاح عيوبه ليقوم بدوره فى ادارة التنمية بالكفاءة المطلوبة .

ولقد تأثرت دراستنا تأثرا كبيرا نتيجة لمتابعة بعض الكثير الذى ينشر حول هذا الموضوع ، كذلك نتيجة الاحتكاك المباشر مع بعض تجارب الادارة العامة فى الدول العربية . وأكثر مايظهر ذلك فى زيادة تمسكنا بتأكيد العلاقة بين الجوانب المباشرة وغير المباشرة فى ادارة التنمية . ونقصد بالجوانب المباشرة تلك المتعلقة بالموضوع (التخطيط والتنظيم الخ) ونقصد بالجوانب غير المباشرة فى ادارة التنمية (مثل التأثيرات السياسية والاجتماعية الخ) .

وتبين لنا من دراسة تجارب بعض الدول النامية ، كيف تتحول الآمال العظام فى التنمية الى مجموعة " اختناقات " وهذا فى

أحسن تقدير - والى حوائط مسدودة امام التنمية فى كثير من الحالات . لقد أعادت التأثيرات السياسية والاجتماعية الخ قضية ادارة التنمية الى منطلق جديد والى مفترق الطرق - ان التنمية لايمكن أن تتم بمعزل عن الاحوال السياسية والاجتماعية المحيطة . ان الادارة العامة فى الدول النامية لايمكن أن تحقق أهدافها بغض النظر عن مسار التنمية السياسية والتنمية الاجتماعية والتنمية ...الخ ، ان ادارة التنمية يجب أن تعكس حركة قومية شاملة فى التنمية . وليس هناك أى خطورة على الاطلاق فى ادارة تنمية " بطيئة " اذا كان هذا تعبيرا عن ارتباطها بالتطور المناسب سياسيا واجتماعيا - ولكن هناك كل الخطر فى ادارة تنمية تتصور انها تسرع الخطى على طريق الانماء وتتخطى الظروف السياسية والاجتماعية - ثم تفاجىء - كما هو الحال فى تجارب كثيرة فى الدول النامية ذات النظم الجماعية - انها لا تسير للامام بل قد تكون سائرة الى أسفل وتجر خلفها قطاعات كبيرة من عوامل التأثير على التطور السياسى والاجتماعى (1) . ان السياسة العامة

---

(١) وفى عالم اليوم الكثير من دول العالم الثالث التى يطبق عليها مصطلح " الدولة الهشة " Soft State التى تتميز بضخامة كبيرة فى حجم مؤسساتها السياسية والادارية دون أن يكون ذلك مستندا على أساس قوى .

راجع

cf.G.Myrdal, The Challenge of World Poverty - Lon., 1971 , PP. 211 ff .

الانمائية يمكن أن تكون سلاحا خطيرا فى أيدى الحاكم لتكميم الافواه فى سبيل تكريس نفوذه وسلطانه ـ ولكن فى هذه الحالة فان ادارة التنمية لابد وأن تصبح ادارة " مرتشية " واساليب عمل غير علمية ونفوذ وسطوة للبيروقراطية وتبديد رهيب ومفزع فى الموارد النادرة . اذا مادعى الحاكم أنه يعمل مايعمل من أجل حياة أحسن للكادحين وأن مايعارضه فهو ضد الكادحين ، فقد يجد ملايين من هؤلاء الكادحين يهتف له ويهلل لسياسته ، ولكنه يكون قد أغلق على ادارة التنمية الباب الذى يمكن ان تدلف منه الى تحقيق الاهداف الحقيقية للتنمية ، ان ادارة التنمية اذا كان لها ان تحقق الاهداف المعقودة عليها فهى مطالبة باتباع الاساليب العلمية وابتغاء الكفاءة ، وهذا لا يتحقق الا فى ظل أكبر قدر من المشاركة ومن أحساس الادارة بالمسئولية العامة تجاه المجتمع الذى تبغى تطويره . وهذه لن تكون الا قضية سياسية .

ومن هنا تزداد قناعتنا [1] ان العنصر الهام فى تشغيل

---

(١) الكاتب شارك فى دراسات الإصلاح الادارى خلال عمله :

* مستشار لرئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى القاهرة .
* خبير مشارك فى دراسات المنظمة العربية للعلوم الادارية .
* مستشار مجلس الخدمة المدنية لابوظبى فى دولة الامارات العربية المتحدة .
* استاذ زائر فى معهد دراسات التنمية بجامعة ساكس .
  (I.D.S.of Sussex University).
* استاذ واستاذ زائر فى الجامعات العربية فى المملكة السعودية والعراق ودولة الامارات .
* استاذ زائر فى كلية الشئون العامة بجامعة انديانا
  School of public Affairs ,Indiana University

منظمات التنمية ، هو فى تقدير ذلك التأثير الذى تخضع له كفاءة ادارة التنمية من تلك العوامل الاقتصادية والسياسية والثقافية ..الخ ومن هذا المنطلق فان الادارة العامة فى الدول النامية هى دراسة تحليلية لوظيفة الادارة ومشكلاتها فى المحيط الاجتماعى أكثر من كونها دراسة أساسية فى القواعد والمبادىء العامة فى الادارة .

وفى البحث الحالى الذى نسعد بتقديمه للقارىء العربى نقدم عرضا لدور الادارة العامة فى الدول النامية وأهم مشكلاتها والاسلوب الملائم لدراسة ذلك الدور منتهين الى عرض استراتيجية الاصلاح الادارى والذى نتصوره جانب اساسى فى أى دراسة علمية للادارة العامة فى الدول النامية .

نسأل الله التوفيق !

كورنيش النيل/ اغسطس
١٩٨٤

القسم الاول

السياسة العامة والادارة
فى الدول النامية

" يتناول القسم الاول من الطبعة الثانية للكتاب الاطار العام للدراسة تحت عنوان " السياسة العامة والادارة " وهو عنوان يوحى بطبيعة المنهاج العلمى من حيث اعتبار الادارة العامة فى الدول العربية هى دراسة فى ادارة التنمية بشكل عام وفى تطور السياسة العامة فى الدول النامية بشكل خاص . ومن حيث كونها - كذلك - دراسة فى تطور الادارة العامة فى الدولة المعاصرة بشكل عام وفى الدول النامية بشكل خاص - ومايترتب على ذلك النمو من مشاكل - ومن حتمية الاهتمام بمسائل الاصلاح الادارى . ويتكون القسم الاول من الفصول التالية :-

* الادارة العامة والتنمية .
* مشكلات ادارة التنمية .
* السياسة العامة وادارة التنمية .
* الاصلاح الادارى .
* ادارة عمليات الاصلاح الادارى .

الفصل الاول

الادارة العامة والتنمية

مفهوم التنمية

امتلأت المكتبات فى العشر سنوات الاخيرة بالعديد من الدراسات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والادارية وغيرها التى تتصدى لموضوع التنمية • الى الحد الذى يدعو البعض الى تسمية العصر الحالى عصر التنمية (Era of Dovelopment) • وقامت الجامعات بتكوين المعاهد والاقسام العلمية فى دراسة التنمية وازدهرت الدوريات والمؤتمرات والحلقات الدراسية التى تتصدى جميعا لذات الموضوع •

وأمام هذا السيل الجارف من الاهتمامات يصبح الباحث عند تصديه لوضع تعريف أومفهوم (Concept) للتنمية فى وضع دقيق للغاية ، ولكن لا مفر امام كتاب عن الادارة العامة فى الدول النامية ودورها فى ادارة التنمية (Development Administration) أن يبدأ بمحاولة وضع " مفهوم " للتنمية • وسوف تتركز محاولتنا فى هذا الشأن حول المفهوم الموضوعى• وبأكثر تركيز لسوف نهتم بمفهوم التنمية الذى تصدى له علماء الادارة العامة وبالذات هؤلاء المهتمين بدراسات ادارة

التنمية سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر [1] .

وقد لاحظنا أنه فى عرض مفهوم التنمية يمكن التعرف على مجموعتين رئيسيتين من الدراسات ، الاولى اعتمدت فى وضع تعاريفها على تقسيم المجتمعات الى " أنواع " على أساس بعض عناصر المقارنة . والمجموعة الثانية نحت الى الجانب التحليلى لعمل النظام السياسى بالذات لتقرير أسلوب العمل (الميكانيزم Mechanism) الاكثر كفاءة والذى يعكس المجتمع المتقدم وذلك المتخلف الذى يعكس المجتمع الجامد . وسوف يلاحظ القارىء اننا لا نتفق مع كلا المجموعتين ، وقبل ذلك لابد من تقديم ملخص مبسط لنتائج تلك الدراسات .

. المجموعة الاولى ، تضم العديد من الدراسات التى ازدهرت فى الجامعات والمعاهد الغربية وخصوصا الاميركية - والتى اعتمدت فى تعريف التنمية على اساس محاولة تصنيف المجتمعات الى "أنواع" على اساس عوامل للمقارنة . ومن أهم هذه الدراسات - فى اعتقادنا - دراسة الاستاذ دانييل ليرنر (D . Lerner) ودراسة الاستاذ فريد رجز (F . Riggs) ودراسة

(١) نرجو من القارىء المهتم أكثر بدراسة التعاريف والمفاهيم أن يرجع الى قائمة المراجع التى أوردناها فى نهاية الكتاب .

الاستاذ لوسيان باى (L . Pye) [1] .

ويمكن أن نوجز " نظريات " أو مفاهيم هؤلاء فى الجـــدول التالى :-

---

(١) D.Lerner,"The Passing of Traditional Socity ", N.Y. 1960 .
- F.Riggs,in W.J.Siffin (ed.); Towards the Comparative Study of Public Administration- Indiana , 1957 .
- L.Pye,Politics,Personality and Nation Building- Yale , 1962 .
- F.Heady & S.L.Stokes (eds): Papers in Comparativ Public Administration - Michigan, 1962 .
- I.S werdlow (ed.): Development Administration, Sysracuse , 1963 .
- W.F. I Lchman & N.Uphoff-the Political Economy of Development - Calif., 1971 .
- Gerald Caiden:The Dynamics of Public Administration , Dryden Press , 1971 .

مفهوم المجتمع المتقدم فى بعض النماذج الدراسية

المقارنة / النموذج	نموذج (Lerner)	نموذج (Riggs)	نموذج (Pye)
تقسيم المجتمعات الى أنواع	تقليدية Traditional انتقالية Transitional حديثة Modernised	زراعية (Agrarial) صناعية Industrial	• المتمدن (Modernised) • التقليدى (Traditional)
أهم عوامل المقارنة	• التقدم الحضرى Urbanisation • نسبة الامية • الاتصالات العامة • المشاركة السياسية	• نظام التوزيع الاقتصادى (السوق) • القيم الاجتماعية • السلطة الاجتماعية والرسمية	• السلطة السياسية • سلوك البيروقراطية • نظام السلطة والنفوذ الاجتماعيين

ويتضح لنا من الجدول السابق القيمة الاكاديمية الكبرى و" الاثارة " العلمية التى تنتج من مثل هذه الاجتهادات ، الا ان

من يتابع أمثال هذه الدراسات يصل الى نتيجة مؤداها أن التقدم يساوى التمدن على النمط الغربى * .

وبدون أى شك فان الحضارة الغربية تقع على قمة حضارة العصر الحالى الا انه من الضرورى التفرقة بين " سبب " ذلك وبين " الشكل " الذى تأخذه تلك الحضارة .

ان التحليل الموضوعى يجب ان ينصب على تحديد " أسباب " التقدم وشروط تحقيقه لا على " الشكل Form " الذى تأخذه مجتمعات متقدمة ، ونلاحظ ان امثال النماذج السابقة تهتم بعرض نتائج التقدم أكثر من تحليلها لاسبابه وشروط تحقيقه ، لذا تبدو صورة " التقدم " ومفهوم التنمية الذى تقدمه " غربيا " أكثر من المقبول ، بما يعنى بالقطع انه حتى لو حققت الدول النامية تقدما حقيقيا دون ان تأخذ ذلك الشكل الغربى فانها يمكن أن تظل حسب المفاهيم السابقة متخلفة ، بمعنى آخر ، أليس من المنطقى ان نتصور امكان ان تؤدى التنمية فى الدول النامية الافريقية والآسيوية الى ظهور "أشكال" اخرى افريقية وأسيوية " للتقدم " غير الشكل الغربى ؟ ان هذا هو الاقرب الى المنطق الموضوعى . ولنا عودة الى ذلك . كما أن هذه الدراسات تضع " شروط " للتقدم قد تكون ملائمة لمجتمعات دون أن يعنى ذلك ملائمتها لمجتمعات أخرى .

---

*... Development = Modernisation = Westernisation.

المجموعة الثانية ، من الدراسات وهى التى اعتمدت مدخل عملى بحث يعتمد على تحليل ميكانيزم (Mechanism) النظام السياسى لتقرير مدى كفاءته ومن ثم تحديد درجة تقدم المجتمع على ضوء كفاءة ذلك " الميكانيزم " . وهذه المجموعة الثانية من الدراسات قد تأثرت الى اقصى درجة بوجهة نظر الاستاذ الاميركى دافيد ايستون (David Easton) للنظام السياسى .

لقد اعتبر " ايستون " النظام السياسى اداة تحليلية هامة يتكون من مجموعة وظائف (Functions) وعلاقات (relationships) أكثر من كونه ناتج مجموعة مؤسسات أو عقائد ، ويتميز النظام السياسى عن النظم الاجتماعية الاخرى ، بأنه يتعلق اساسا " بالتوجيه السلطوى (القهرى) لموارد وقيم المجتمع " [1] (Authoritative allocation of values for a society) .

(١) يسمى هذا المدخل بالتحليل الوظيفى للنظام السياسى (Functional) ومن أهم من كتب فيه

- G.Almond & G.Powell;Comparative Politics;a developmental Approach-Little Brown,1966.
- G.Almond & J.S.Coleman : The Politics of the Developing Areas-Princeton , 1966 .
- R.D.Scott:Systems Analysis Without Tears,N.Y.,1972.

راجع كذلك دراسة تحليلية حديثة للنظام السياسى ومدارس البحث فيه للدكتور ابراهيم درويش : النظام السياسى ـ القاهرة ١٩٧٠.

والنظام السياسى - اذا - له ميكانيزم (Mechanism) معين تعد بمقتضاه مجموعة المطالب والتطلعات مدخلات (Inputs) وتتحول بدورها الى محموعة قرارات سياسية قهرية أو " سلطوية " - وكلما كانت عملية تحول تلك المطالب الى قرارات ينتج عنها " رضاء " عام يغذى المطالب ويرفع وعيها كلما تميز " النظام " السياسى بأنه نظام متقدم (Developed) .

وأمثال هذه الدراسات - وان كانت فائدتها فى دراسة للتشغيل العلمى لادارة التنمية كبرى - تتجاهل عنصر حاسم فى اعتقادنا فى دراسات التنمية : الا وهو " لماذا " (Why) - أى الجانب الايديولوجى الذى يفسر لنا ماخلف النظام السياسى وحركة التنمية . كما ان هذه الدراسات يمكن ان تؤدى الى تبنى " نظرة غير اخلاقية " (non - ethical) تجاه التقدم - فقد ينجم نظام " فاشى " مثلا فى تحقيق كفاءة فى الاتصالات السياسية وفى تغطية عيوبه الجوهرية بالاساليب الدعائية وفى هذه الحالة نعتبره نظاما متقدما طالما أن (الميكانيزم) السياسى يعمل بكفاءة !

وفى اعتقادنا ان التحليل العلمى لمفهوم التنمية يجب أن يتبنى معيار موضوعى لتحديد أسباب التنمية . ولن يجد الباحث أمامه مناص من اعتماد المفهوم الذى يستخدمه الاقتصاديين الا وهو " الارتفاع الحقيقى فى دخل المواطنين" وعلى أساس أن يكون ذلك

الارتفاع نمطا للنظام موضوع الدراسة وليس حالة طارئة [1] .

وهذا النمط الاقتصادى يودى بالقطع الى خروج عناصر وسمات المجتمع المتقدم والتى يمكن أن يأخذ بعضها شكلا محليا أكثر منه غربيا ويمكن كذلك ان يأخذ بعضها شكلا غربيا أكثر منه محليا .

ادارة التنمية

وأى كان الموقف الجدلى فالنتيجة الحتمية هى ان التنمية فى البلدان النامية توصل الى ظهور مفهوم جديد للادارة العامة هو مفهوم ادارة التنمية [2] .

---

(١) يأخذ بذلك المفهوم كثير من أساتذة الادارة العامة - انظر على سبيل المثال

- R.Bendix.Max Weber : Intellectual Portrait-N.Y. 1962 .
- W.F. Ilchman & N.Upholf : The Political Economy of Development . Ibid .

(٢) (Development Administration) وادارة التنمية هى " الاساليب الادارية الملائمة لتشغيل الجهاز الادارى فى الدولة النامية ولمواجهة مشكلاته بما يحقق الانماء الاقتصادى الفعال ويحافظ على موارد الدولة . وهذا التعريف لادارة التنمية يعنى ان ادارة التنمية هى البحث فى منطقتين مرتبطتين هما :

* ادارة التنمية تعنى دراسة المشكلات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التى تواجه ادارة التنمية فى الدول النامية .

وتؤدى ادارة التنمية الى ظهور العديد من المنظمات العامة اللازمة لادارة التنمية ويمكن تقسيم تلك المنظمات الى ثلاثة نماذج عامة تكاد تظهر فى معظم تجارب ادارة التنمية وهى :

---

* ادارة التنمية تعنى الادارة العامة فى الدول النامية بمعنى ان الجهاز الادارى فى تلك الدول يقوم بدور اساسى مميز فى التنمية فهو جهاز ادارة تنمية من هذه الزاوية . ويرتبط بذلك المعنى دراسة تنظيم الجهاز الادارى ودراسة محيط عمله ودراسة مشكلاته الحادة .

يراجع فى ذلك

Fred Riggs : Frontiers of Develpment Admin - stration - Duke University Press , 1972 .

يراجع كذلك للمؤلف : "

* استراتيجية التنظيم الادارى فى الدول النامية — مجلة تنمية المجتمع العدد الثالث ، المجلد الثانى عشر ١٩٦٥ .

* ادارة التنمية — مجلة العلوم الادارية — العدد الثالث ١٩٦٨.

* المشكلة الادارية فى الدول النامية — مجلة الادارة العامة — جامعة بغداد ، العدد الاول ١٩٦٩ .

* ادارة التنمية — دار النهضة العربية — الطبعة الاولى ١٩٧٠ — الطبعة الثانية ١٩٧٢ .

كذلك بحث مقدم لمعهد دراسات التنمية بجامعة ساكس بعنوان :

- Development Administration:"The Egyptian Way Jly 1975.

ويجب ملاحظة ان بعض اساتذة الادارة العامة يرفضون استخدام مصطلح " ادارة التنمية " على اساس ان مصطلح " الادارة العامة " مازال صالحا لاعطاء نفس المعنى المطلوب .

==

١ – منظمات مصلحية : (Departmental or ministerial)

وهذا هو النوع التقليدى والاقدم منذ بداية العصر الحديث ، الذى يدخل فى تكوين الجهاز الادارى الحكومى ويضم الوزارات والمصالح والدوائر المختلفة فى الحكومة ، ومن المؤكد ان هذه المنظمات لا غنى عنها فى ادارة التنمية .

٢ – المنظمات المحلية والمنظمات الاقليمية :
(Local & Regional Units)

وهى المنظمات الادارية العامة التى تنشأ فى مناطق الدولة المختلفة لتنفيذ سياسات تلك الدول فى تلك المناطق .

راجع فى هذه الآراء وفى الرد عليها
- Bernard Schaffer , " The Administrative Factor " - Frank Cass , Lon., 1974 .

راجع كذلك ابحاث مؤتمر الادارة فى الشرق الاوسط واميركا اللاتينية والذى شاركنا فيه
Administration for Development - A comparative perspective on the Middle East & Latin America- Indiana University , Sept. 1976 .

كذلك فى دراسة تحليلية لدور الادارة العامة الحديثة .
Improving the accountability and performance of government , The Brookings Institution Washington D.C.1982 .

وهذا النوع من فروع الجهاز الادارى الحكومى أحدث من النوع الاول ويوجد فى كل الدول صغيرها وكبيرها بلا استثناء - تعبيرا عن اتساع نطاق وظائف الدولة وصعوبة ادارة تلك الوظائف كلها على المستوى المركزى .

٣ - المؤسسات العامة : (Public Corporations)

وهى المنظمات الاقتصادية أو منظمات الاعمال التى أنشأتها الدولة وتديرها الحكومة وحدها أو تديرها مع افراد من الشعب حسب النظام الاقتصادى والسياسى السائد . وهذا النوع حديث حدا لم يظهر الا بعد الحرب العالمية الثانية ويعكس اتجاها جديدا فى أنشطة الدولة وهو تحولها الى رجل أعمال يتدخل فى مختلف نواحى الحياة الاقتصادية . وهذا النوع يوجد بوضوح فى الدول النامية وذلك بغض النظر عن العقائد السياسية لتلك الدول بل تعبيرا عن قضية التنمية وحتمية الاعتماد على الدولة فى ادارتها .

ويمكن أن نضيف الى تلك النماذج العامة بعض النماذج الخاصة ببعض تجارى ادارة التنمية كاللجان (لجان التخطيط أو لجان الاصلاح الادارى) ووحدات تنمية البيئة (كالجمعيات الاهلية أو التجمعات الريفية أو التعاونيات) .

كما لا يعنى ذلك ان المؤسسات الاهلية (الخاصة) بانواعها المختلفة ليس لها دورها فى ادارةالتنمية . ان ادارة التنمية

تضع مسئوليات جديدة نابعة من وظائف متجددة للمؤسسات الاهلية .

وتوجد بالطبع دراسة متخصصة فى تنظيم وادارة الانواع المتعددة (١) .

ونلاحظ بشكل عام ان منظمات ادارة التنمية تكسب الجهاز الادارى فى الدول النامية بعض السمات التى نستطيع ان نحدد بعضها على النحو التالى :-

أولا - ضخامة التأثير الادارى على العمل السياسى ، اذ يترتب على اتساع وتنوع منظمات ادارة التنمية اتساع كبير فى دور الجهاز الادارى فى الدولة النامية وانعكاس ذلك على السياسة العامة (٢) .

---

(١) راجع على سبيل المثال دراستنا فى نظرية الادارة العامة (الطبعة الخامسة) ١٩٨١ ، حيث نقدم دراسة متخصصة للنماذج العامة فى ادارة التنمية .

كذلك العديد من دراسات علماء الاجتماع العرب ، مثلا :

د. عبد الهادى الجوهرى - علم اجتماع الادارة - دار المعارف ١٩٨٣ .

د. اسماعيل حسن عبد البارى - بناء المجتمع ونظمه - دار المعارف ١٩٨٣ .

(٢) من الخطأ أن نتصور ارتباط ذلك النمو بنظم سياسية دون الأخرى ، وان كان من الممكن ملاحظة التفاوت من نظام سياسى الى نظام آخر - أى اننا أمام اختلاف فى الدرجة . لاحظ مثلا أنه فى الولايات المتحدة الامريكية (أكثر النظم السياسية تمسكا بدور المنظمات الاهلية) قد أرتفع نصيب الحكومة فيها فى الناتج القومى من ١٠ ٪ فى مطلع هذا القرن الى حوالى ٢٣ ٪ أوائل السبعينات - وزاد انفاق الحكومة الامريكية

=

ثانيا ـ العمالة الزائدة : يلاحظ ان ادارة التنمية تؤدى ـ عادة ـ خصوصا فى الدول النامية فى المراحل المبكرة من النمو الى شيوع ظاهرة العمالة الزائدة (والتى تكون فى احسن حالاتها سوء توزيع عمالة) ـ وهذه نتيجة منطقية لا تساع حجم الجهاز الادارى مع ضآلة درجة تطور المنظمات الاهلية علاوة على التطور الذى يصاحب التنمية فى نطاق عمليات مؤسسات التعليم والتدريب، ويكون من الصعب فى معظم الاحيان تقدير العمالة المثلى ـ لمنظمات ادارة التنمية ولكنه مما لاشك فيه ان الضغوط السياسية تلعب دورا خطيرا فى تعقيد تلك الناحية .

ثالثا ـ التخطيط الاقتصادى

وتحتاج جهود الدولة النامية فى تحقيق التنمية ليس فقط الى جهاز ادارى متنوع الفعاليات ولكن الى سياسة عامة مستندة على دعامات الخطة الاقتصادية . اذ ان هناك دائما مشكلة النقص الواضح فى الموارد القومية ، أو على أحسن تقدير هناك سوء الاستخدام فى هذه الموارد .ومن ثم تظهر حاجة ماسة الى توجيه هذه الموارد ورسم سياسات المنظمات العامة والاهلية المشتركة فى تنفيذها على

=

حوالى ٣٥٠ ٪ فى تلك الفترة و ٥٠٠ ٪ فى نفس الفترة باضافة الانفاق العسكرى مما أدى الى اتساع كبير وهائل فى حجم الجهاز الحكومى .
cf. Solomon Fabricant. The Trend of Government in United States since 1900, N.Y. 1979, P. 25.

متناسق يتضمن الاستخدام الامثل للموارد القومية .

وتظهر الحاجة تبعا لذلك الى خطة اقتصادية شاملة للتنمية ، تكون منهاج العمل أمام منظمات الجهاز الادارى المشتركة في ادارة التنمية .

ولكن الخطة الاقتصادية تختلف فى نوعيتها من دولة نامية الى أخرى ، وذلك تبعا لمجموعة متعددة من الاعتبارات السياسية والاجتماعية ، فقد تكون خطة شاملة للنواحى الاقتصادية المختلفة فى كافة القطاعات الاجتماعية ، وقد لا تتعدى الخطة الاقتصادية كونها برنامجا لترشيد الاستثمارات العامة والتنسيق بين السياسات الاقتصادية لمنظمات الجهاز الادارى .

كما ان اهداف الخطة الاقتصادية تختلف اجتماعيا من دولة نامية الى أخرى . فقد تكون اهداف الخطة الاقتصادية احداث تغيير اساسى وجذرى فى هيكل العلاقات الاجتماعية ، أى اعادة توزيع الدخول ، وقد تكون اهداف الخطة زيادة مستويات الدخول واتاحة المزيد من الفرص لتنمية دخول افراد المجتمع دون مساس بالهيكل الاجتماعى .

ومهما كانت الاحوال ، فان الخطة الاقتصادية تعنى الحاجة الى جهاز كفء لادارة الخطة الاقتصادية . ويقوم تنظيم ذلك الجهاز على بعض الاعتبارات التنظيمية التى من أهمها :

(آ) أن يكون جهاز ادارة الخطة الاقتصادية قائما على قاعدة مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ .

(ب) أن يجمع جهاز ادارة الخطة عناصر بشرية مرتفعة الكفاءة فى الجوانب المختلفة للتخطيط .

(ج) أن يكون الجهاز قريبا من القيادة العليا للجهاز الادارى حتى يضمن فعالية توصياته ومقترحاته وتحويلها الكفء الى خطط اقتصادية .

(د) أن تقوم فلسفة العمل للجهاز على اساس أن الخطة الاقتصادية لا تشمل جوانب اقتصادية بحتة ولكنها ترتبط بجوانب احتماعية وسياسية وحضارية .

رابعا - مشاكل ادارة التنمية

ولا يعنى التصميم النظرى المحكم لادارة التنمية أن طريق التنمية يصبح طريقا معبدا خاليا من الصعاب ، اذ أن هناك فارقا كبيرا بين ركوب العربة وبين الوصول الى الهدف . فلا يعنى اكتشاف الدولة النامية لدور الجهاز الادارى فى التنمية ، ولا اتباعها الانماط التنظيمية الملائمة ، ولا اعلانها الاخذ بالتخطيط الاقتصادى، لا يعنى كل ذلك تحقيق التنمية اذ ان هناك مجموعة كبيرة من المشكلات التى تعوق ادارة التنمية والتى لابد من مواجهتها حتى يتسنى الوصول الى الهدف . ان المشكلات التى عاقت تحقيق التنمية طبيعيا لا تختفى بمجرد اعلان البدء فى " صنع التنمية " .

فالمطلوب من الجهاز الادارى لتحقيق دوره فى ادارة التنمية ان يقوم بالدور الذى قامت به مؤسسات الاعمال فىأوروبا فى القرن الماضى ، أو أن يقوم بدور شبيه بالدور الذى قامت به اجهزة الادارة العامة السوفياتية فى القرن الحالى ، ولكن بدون توافر الشروط الاجتماعية التى قامت فى الغرب ولا التى قامت فى الاتحاد السوفياتى .

كما أنه لايمكن ان نتصور فى أى لحظة ان عملية التنمية التى تسعى الدول النامية الى تحقيقها هى عملية اقتصادية فقط بحيث نصل الى الاعتقاد بعدم أهمية الشروط الاجتماعية . يذكر الاستاذ بوكنان والاستاذ ايليس " ان المشاكل الحقيقية والرئيسية للتنمية الاقتصادية هى مشاكل غير اقتصادية " أو كما يذكر الاستاذ ايرفينج سيسجل " ان اهداف الانسان هى الى حد كبير اهداف حضارية " (1) لقد أصبحت هذه الحقائق من الوضوح بحيث أن التنمية بمعناها الدقيق أصبحت عملية تتحقق بتوجيه العلاقات والهيكل الاجتماعى فى اتجاهات جديدة واحيانا يستلزم ذلك احداث تغييرات اجتماعية جذرية .

فالملاحظ ان الظروف الاجتماعية التى صاحبت النمو الاقتصادى لاوروبا الغربية فى القرن الماضى غير موجودة فى الدول النامية -

---

(١) A.K.Cairncross : Factors in Economic Development , Lon.1969 .

ولن ندخل فى تفاصيل ذلك الموضوع . ولكن نكتفى بالاشارة الى أنّ مفهوم ادارة التنمية هو مظهر هام من مظاهر عدم تحقيق هذه الظروف . فلو كانت تلك الظروف قائمة لتحقق النمو تلقائيا بواسطة الافراد ، كما تحقق في غرب أوروبا والولايات المتحدة الامريكية .

من ناحية أخرى لا تتحقق فى الدول النامية الظروف التى تحققت فى روسيا بعد قيام الحكم الشيوعى ، فمعظم الدول النامية (غير الشيوعية) لا تعلن ارتباطها بعقيدة تهدف الى الغاء الملكية الخاصة لوسائل الانتاج على الاطلاق ، وانما ترتبط بالملكية العامة فى نطاق الحدود التى تمليها متطلبات التنمية الاقتصادية فحسب .

على الدول النامية اذن ـ المقارنة مع الدول الغربية فى القرن الماضى ـ ان تقوم بتهيئة البيئة المناسبة للنمو ، وعلى الدولة بمعنى أصح أن تقوم بما لم يتحقق تلقائيا ، وفى سبيل ذلك عليها مواجهة كل الظروف التى عاقت النمو التلقائى مثل :

١ ـ ضعف القوة الشرائية للمواطنين .

٢ ـ عدم وجود ميول ادخارية لدى الافراد نتيجة انخفاض مستويات الدخول .

٣ ـ ضآلة الخبرات الادارية والفنية المتوافرة رغم ضخامة القوى البشرية .

٤ ـ ضعف مستوى نظم التعليم وعدم تنظيمه أصلا لخدمة اهداف التنمية .

٥ - تخلف وسائل الاتصال خصوصا بين المدينة والريف .

٦ - انتشار العادات والتقاليد الاجتماعية والاقطاعية والقبلية والعنصرية التى تمثل كل منها عقبة أو اخرى امام مستلزمات التنمية .

ويزيد من المشكلة ان الدول النامية عليها مواجهة مثل هذه الظروف بجهاز ادارى متخم بالمشكلات الادارية (الجمود - المركزية - ضعف التدريب - الانعزال عن البيئة ... الخ) . من ناحية ثانية فان على الدول النامية - مقارنة مع الاتحاد السوفيياتى - أن تمكن الاجهزة الادارية فيها من القيام بهذه الوظائف الدقيقة الصعبة دون انتهاك الملكية الخاصة بلا قيود ودون ارتباط تلك الاجهزة الادارية بسياسة شمولية تفرض على كل الفئات فى المجتمع دون مراجعة ، وعليها فى سبيل ذلك مواجهة مجموعة آخرى من المشاكل الهامة التى منها :

١ - تحديد دور القطاع العام وحجمه ، أى تحديد الوظيفة والاسلوب الاقتصادى للجهاز الادارى .

٢ - تحديد العلاقة بين الجهاز الادارى والاجهزة والمؤسسات الخاصة خصوصا فى المجالات الاقتصادية .

٣ - تحديد الابعاد العقائدية لسياسة التنمية الاقتصادية ، ومن ثم تحديد سياسات التنمية وسياسات الجهاز الادارى .

٤ – تحديد موقف السياسة العامة للتنمية من العقائد والتيارات الاجنبية والتى تمارس فى معظم الاحيان ضغوطا بالغة العنف على الدولة النامية .

ان كل واحدة من قائمة الصعاب السابقة ، سواء بالنسبة لظروف التنمية مقارنة مع دول الغرب أو مقارنة مع الاتحاد السوفيتى يصلح لدراسة مستفيضة فى مشكلات ادارة التنمية فى الدول النامية . وكل منها يؤكد ان معرفة اساليب الادارة أصبح لايكفى وحده لتحقيق التنمية وكذلك فان التوصل الى تفهم حتمية تدخل الدولة وجهازها الادارى لا يكفى لتحقيق التنمية ، أنه مجرد الخطوة الاولى فى طريق طويل شائك ملىء بالصعوبات ولكنه مع ذلك طريق لابد من اجتيازه حتى تنتقل الدول النامية من حلقة الفقر والتخلف الى المستوى الانسانى الذى بلغته حضارة القرن العشرين .

ان هذا يعنى فى الواقع ان النجاح فى ادارة التنمية لا يرتبط ارتباطا مجردا بأساليب تنظيم وادارة الجهاز الادارى وانما يقاس ذلك النجاح بالارتباط " الاجتماعى " بادارة التنمية . ان ادارة التنمية لابد وان تكون أكثر من عملية هندسة الادارة ، انها عملية " هندسة اجتماعية " بنفس الدرجة .

ان مكان الجهاز الادارى فى المجتمع هو الذى سيحدد مستقبل ادارة التنمية وهذا الدور تعوقه الظروف والاحوال الاجتماعية التى

تقترن بالتخلف • وان اخطر مشكلة تواجه ادارة التنمية هى فى اعتقادنا – مشكلة احتمال ان يتطور الجهاز الادارى فى مجتمع الدولة النامية ليصبح منظمة حكم لا منظمة خدمة – ان هذا الخطر القائم فى ظل الظروف الاجتماعية للدول النامية ، والتى يمكن ان تؤدى الى تحقق هذا الخطر • أن ضعف التنظيمات السياسية وتفشى الامية وعدم وعى غالبية المواطنين وسطوة الادارة وارتباطها التاريخى بسلطة القوى الامبريالية ، وغير ذلك مما يمكن أن يحول الجهاز الادارى الى جهاز حكم بيروقراطى فى الدول النامية •

ويظهر لنا فى الحال – أهمية الملاحظات الاولية التى أوردناها فى تمهيد البحث عند الاشارة الى تأثير دور العوامل غير المباشرة فى ادارة التنمية على العوامل المباشرة فيها والتى نقصد بها المؤثرات الاجتماعية المتعددة ودورها فى تحديد كفاءة ادارة التنمية •

ان المنطلقات السابقة تضع مفهوما محددا لادارة التنمية ويجعلها تختلف عن مفهوم الادارة العامة •

ويعتبر ذلك المفهوم عن بديهيات علمية وعملية هى :-

١ – ان التنمية لايمكن تحقيقها أو البدء بها دون توسع كمى وكيفى فى دور البيروقراطية العامة •

٢ – ان ادارة التنمية لابد لها من مطلب رئيسى وهو تحقيق

التوازن بين حجمها وأساليبها من ناحية وبين متطلبات السياسة العامة من الناحية الاخرى .

٣ - ان ادارة التنمية لابد لها من مفهوم مهنى واضح المعالم يتحدد به دورها مع ادوار المؤسسات والمنظمات الاخرى العامة والاهلية والمهنية والحرفية .

وهذه البديهيات المعروفة الان الى حد كبير للباحث فى ادارة التنمية وللادارة على السواء تعنى ان البيروقراطية العامة يجب ان تظل دائما وسيلة لا غاية .. وان استخدامها سياسيا لا يجب ان يلغى حقيقة انها اداة للادارة وللتنظيم وللايصال الكفء للاهداف العامة .

ان نمو الخدمة المدنية فى مصر من حوالى أقل من مائتى الف فرد الى مايقارب المليونين ونصف يفقد أى معنى أو مبرر" تنموى" دون تحقيق تنمية فعلية ملموسة فى متوسطات الدخل الحقيقى لمواطنى مصر - فى معيشته اليومية - والخدمات التى يحصل عليها ، والضروريات التى تتوافر له وغير ذلك من موءشرات حقيقية للنمو .

وهذا يعنى ان التنمية لا تتحقق الا باعتراف الفرد أنها تحققت له بصورة أو آخرى وهو ما ينعكس فى النهاية على رضاؤه العام . ويتطلب ذلك المفهوم الحقيقى للتنمية الى أشياء عديدة من أهمها ان تحقق التنمية مايريده الفرد فعلا ، لا ما تتصور البيروقراطية فى جداوه .

ان البيروقراطية بما تحتويه من خبرات تكنوقراطية تصل الى تصورات مجردة لما هو صالح ـ خصوصا فى البلدان النامية التى لم يتحقق لها نموا سياسيا متوازن مع نمو المؤسسات البيروقراطية ـ يكون فى هذه الحال الترتيب المجرد الذى تضعه البيروقراطية بعيدا عن ان يلائم الرغبات الحقيقية للمواطن .

من هنا تأتى أهمية تحقيق قدرا مناسبا من السيطرة على البيروقراطية ـ وفى نفس الوقت الاستمرار فى استخدامها فى ادارة التنمية فى ظل المبادىء العلمية للادارة . ان البيروقراطية حتى فى قطاعاتها التكنولوجية أو فى مستوياتها العليا لا يمكن ان تحدد حاجات الفرد الا من خلال عملية تكون المشاركة الفعالة هى مصدر السلطة ومصدر اتخاذ القرارات . وبالتالى من خلال دور للبيروقراطية العامة لا تتعداه وهو دورها كوسيلة تنمية ـ كخادم للمصالح العامة .

الكفاءة الادارية والفاعلية السياسية

يلاحظ ان ادارة التنمية تحتاج ـ من وجهة نظر بنيانها الكلى ـ الى جهدين عامين :ـ

الاول : يضمن السيطرة عليها لصالح الغايات العامة التى تضعها السياسة العامة .

الثانى: يضمن كفائتها فى تحقيق الغايات العامة .

أما الجهد الاول ، فيرتبط بقدرة النظام السياسى وفاعليته فى الدولة النامية ويتوقف نجاح ذلك الجهد على مدى قدرة المؤسسات السياسية على تعبئة الرأى العام ايجابيا لخدمة التنمية ، وعلى مدى القدرة فى تحقيق التوازن بين المؤسسات الممثلة للمواطنين من ناحية والمؤسسات البيروقراطية من الناحية الاخرى .

وتوجد علاقة وثيقة لذلك بين نجاح ادارة التنمية من ناحية وبين التنمية السياسية من الناحية الاخرى ، ونعنى بذلك أن الرقابة السياسية تقلل من احتمالات عدم تطبيق القياس الاقتصادى لعمليات الجهاز الادارى . اذ انها تقدم لادارة .. التنمية ضمانا أساسيا من أن هذه العمليات تتم بطريقة اقتصادية . وهذا يتطلب ايجاد مفهوم مهنى واضح للخدمة المدنية بين مؤسسات المجتمع المختلفة الاهلية والمهنية والحرفية ويعبر عن دور الخدمة المدنية فى ادارة التنمية وطبيعة مسئولياتها العامة ومتطلباتها الوظيفية .

أما الجهد الثانى : فهو جهد الاصلاح الادارى المستمر والفعال.

ان الجهاز الادارى فى الدول النامية هو مرآة تعكس الى حد كبير مشكلات التخلف ويؤدى ذلك الى ظهور مجموعات عديدة من المشكلات الادارية يعانى منها الجهاز الادارى ولابد من التصدى لعلاجها حتى يمكن قيام الجهاز الادارى بدوره فى التنمية .

ويضاف الى ذلك بالطبع حقيقة ان اتساع دور الجهاز الادارى يضخم من مشكلاته الادارية ويزيدها تعقيدا ، كما يؤدى الى ظهور مشاكل جديدة .

وتظهر حاجة ماسة فى ادارة التنمية لوجود جهاز فعال للاصلاح الادارى وتقوم فعالية جهاز الاصلاح الادارى على بعض الدعامات التى منها :-

(أ) ارتباط ذلك الجهاز فيما يضعه من مخططات بقاعدة المشاركة مع الوحدات التنفيذية المختلفة للدولة ، بحيث تخرج مخططات وبرامج الاصلاح الادارى معبرة تعبيرا صادقا عن احتياجات ومشكلات هذه الوحدات .

(ب) اعتماد ذلك الجهاز على عناصر بشرية مرتفعة الكفاءة والتدريب فى عمليات الاصلاح الادارى تتسم بالجدية والكفاءة .

(جـ) اقتراب ذلك الجهاز فيما يضعه من مخططات وبرامج من المؤسسات السياسية العليا التى تقوم بتصميم واعداد اهداف السياسات العامة Public Policy Objectives والاهداف التخطيطية لذلك الجهاز .

وهناك اذا مطلبين استراتيجيين هامين فى ادارة التنمية .

أولهما : يتعلق بتحقيق المفهوم المهنى المناسب للخدمة المدنية

مما يحقق التوازن بين تلك الخدمة من ناحية والمؤسسات السياسية والاهلية والحرفية وغيرها من الاخرى .

الثانى : يتعلق برفع كفاءة المؤسسات الادارية ووضع البرامج الكفيلة بحل مشكلاتها وزيادة فاعليتها فى تنفيذ السياسة العامة وايصال اهدافها بأقصى كفاءة على أن تكون هذه عملية مستمرة تتسم بالجدية وتبعد عن المظهرية .

الفصل الثانى

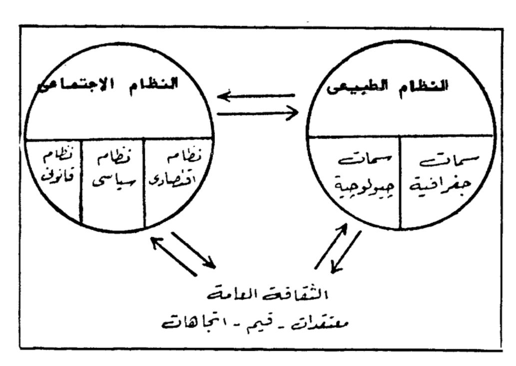
مشكلات ادارة التنميـــة

ان دراسة الادارة العامة فى الدول النامية هى الى حد كبيـــر دراسة فى مشكلات ، لذلك نتناول فى هذا الفصل المشاكل العامـــة التى تواجه ادارة التنمية ، وقد رأينا تقسيمها ـ من أجـــل التحليل ـ الى مجموعات دون أن نغفل انها جميعا ترتبط وتؤثـــر وتتأثر ببعضها البعض .

المشكلات الاجتماعية

تتركز هذه المشكلات عادة حول اختلاف البنيان الاجتماعى ومن ثم الثقافة العامة فى المجتمعات المتخلفة عن البنيان الاجتماعـــى اللازم لانجاح عملية تحقيق أهداف التنمية .

ان المفهوم الشائع فى علم الاجتماع عن الثقافة من الناحيـــة الاجتماعية هى أنها الاساس الذى يفسر اسلوب تفاعل الفرد مـــع العوامل الطبيعية والعوامل المادية ومن خلال معتقداته وقيمـــه واتجاهاته ، ونلاحظ ان الدراسات الاجتماعية تقدم نظريات عديدة عن علاقات البنيان الاجتماعى بالثقافة ويمكن أن نقدم ملخصـــا بسيطا من خلال الشكل رقم (١) .



شكل رقم (١) : البنيان الاجتماعي والثقافة العامة

ويظهر من الشكل رقم (١) اننا نتصور الثقافة العامة تعبيرا عن نظامين طبيعي و اجتماعي ذلك لان الاطار الثقافي يقتضي في الواقع عدة أبنية متكاملة تؤثر وتتأثر بعضها بالبعض وينتج من محصلة تلك العلاقات التأثيرية التبادلية ثقافة عامة مميزة للمجتمع في شكل معتقدات وقيم و اتجاهات(١).

---

(١) يراجع في ذلك :

* **نظرية علم الاجتماع** تأليف نيقولا تيماشيف وترجمة د. محمد عودة ، د. محمد الجوهري - دار المعارف ١٩٧٢ .

* دراسات في التنمية الاجتماعية - د.السيدالحسيني،د. محمد علي محمد ، د.علياء شكري ، د.محمدالجوهري - دار المعارف ١٩٧٣ .

* د.عبدالهادي الجوهري - علم اجتماع الادارة - دارالمعارف ١٩٨٢.

فهذه المجتمعات الجزئية تعتبر عوامل ومصادر أساسية لتكوين شخصية الانسان وثقافته فى ذلك المجتمع الثقافى الشامل وهناك علاقات تفاعل تبادلية - تأثير وتأثر - بين كل من الثقافة العامة من ناحية والنظامين الاجتماعى والطبيعى من جانب آخر ، بل ان ميكانيكيات النظامين تكاد تحكمها نفس القواعد .

ونلاحظ تفاعل حقيقى يستند على تلك القواعد مطلقة الصحة - ولكن التطورات فى النظام الاجتماعى يحدث فيها خلل على مراحل التطور المختلفة تفسره كذلك تلك القواعد مما ينعكس فى الحال على الثقافة العامة ونظام القيم والاتجاهات السلوكية . فمثلا استطاع الاستعمار ان يخلق حالة من التبعية الثقافية (Cultural Dependence) فى البلدان النامية أخل بالتوازن الثقافى فيها وادى الى ظهور نظم قيم غير متناسقة مع القواعد العامة للنظام الطبيعى أو الاجتماعى لهذه البلدان - مثل ظواهر الانفعال بين الحكومة والشعب مما أدى الى كثير من المعتقدات الخاطئة والقيم والاتجاهات السلبية من وجهة نظر ادارة التنمية .

وعادة يحدث التغير فى النظام السياسى فى البلدان النامية بتحقيق الاستقلال ولكن تظل صوز التبعية الثقافية بل والاقتصادية سائدة لانه لا يمكن ان نتصور ان مجرد اعلان الاستقلال السياسى (Political Independence) يكون كافيا لتحرير

الثقافة العامة واستبدال المعتقدات ونظم القيم والاتجاهات - فهذه تظل تحمل رواسب عهد التبعية السياسية والذى يغذيه استمرار التبعية الاقتصادية الى درجة كبرى ولن يكون تحرر الدولة النامية كاملا الا مع التخلص من التبعية دون الذهاب الى حد القول بالتخلص من التأثير بالمحيط العالمى الواسع حولها وتظهر " رواسب " التبعية (السلوكية) فى سلبية موظف ادارة التنمية ومواطن ادارة التنمية على السواء - فالاول يستمر غالبا فى ادارة التنمية بعقلية سلطوية غير تنموية والثانى يستمر فى التعامل مع ادارة التنمية الوطنية بنفس الشعور الحذر الذى مثل سلوكياته فى ظل التبعية السياسية .

المشكلات الاجتماعية فى ادارة التنمية لا يمكن حلها دون توافر الاطار الثقافى الملائم . وهنا يتبين لنا أهمية وجود المؤسسات السياسية الوطنية القادرة على التعبير عن أهداف ادارة التنمية والقادرة على ازالة المعوقات الاجتماعية . وتفيد دراسات التنمية السياسية الى حد كبير ، فى توضيح دورين هامين فى هذا الصدد هما [1] :-

• دور القيادات السياسية وقدرتها فى تقديم القدوة السلوكية التى تعكس القيم الايجابية لصالح التنمية ، والتى سرعان ماتسرى آثارها فى محيط متسع من المواطنين فيتحول التغير فى

---

(١) راجع بالذات دراسات الاستاذ د. ليرنر مرجع سابق ذكره .

" الكيف " الى تغيير " كمى " لصالح ادارة التنمية .

أهمية الافادة من المؤسسات القائمة وتطويرها بحيث تصبح من أهم ادوات خلق السلوكيات الايجابية المطلوبة . ومن أهم هذه المؤسسات : المؤسسات الدينية والاسروية . اذ انه من الضرورى النجاح فى كسب هذه المؤسسات الى جانب قيم وسلوكيات التنمية حتى تصبح أدوات ايجابية فى مواجهة التخلف الثقافى واحلال الاوضاع الثقافية مكانة تدريجيا مما يخلق التناسق الضرورى بين الجوانب الاجتماعية للتحول الى التنمية والجوانب الثقافية (١) .

المشكلات السياسية

هناك جوانب كثيرة يمكن بها تقدير المشكلات السياسية لادارة التنمية .

فمن زاوية يمكن تفهم تلك العلاقة على أساس التقدير الموضوعى للاهتمام العام (Public Concern) السياسى بعمليات ادارة التنمية . وهذه السمة تعنى ان العملية الادارية الحكومية موضع اهتمام حميع المواطنين بلا استثناء فى الدولة وتتم كل

---

(١) تلجأ بعض التجارب الانمائية الى اجراءات عنيفة مثل الثورة الثقافية ، وفى اعتقادنا ان العبرة ليست فى الاجراء وانما فى نوعية التنظيم السياسى وعقائد التنمية وقدرات القيادات السياسية .

مراحلها تحت الاضواء أى فى ظل اهتمام المواطنين [1] ذلك لان نتائج العملية الادارية الحكومية تترتب آثارها وتتجه الى جميع أفراد الشعب كالسياسة التعليمية مثلا وذلك على عكس العملية الادارية التى تتم فى نطاق أى منظمة آخرى غير حكومية ، فهى لاتهم سوى قطاع محدود حتى وان كان كبيرا عدديا - من المجتمع . ومن هنا يمكن - الى حد ما - اعتبار المشكلات السياسية لادارة التنمية ناتج " المبالغة " فى قياس آثارها وتتبعها من المواطنين الذين يتوقعون الكثير والمزيد من الادارة وهو ما تتسم به كافة الدول النامية .

وبدون شك ان ادارة التنمية لها صلة وطيدة بالعمل السياسى نظرا لصفة المسئولية العامة التى تتسم بها قرارات ادارة التنمية ، كذلك لأنها مصدر هام فى تحقيق وتقدير درجة كفاءة السياسة العامة .

الا أنه لا يمكن الاتفاق مع الباحثين الذين يكتفون بهذا القدر من التحليل فى تفسير الجانب ومن ثم المشكلات السياسية فى ادارة التنمية .

---

(1) Fred W.Riggs:Bureaucracy & Political Development in Joseph la Palombara"Bureaucracy and Political Development"Princeton 1963 , PP . 126-67 .

تنبع علاقة ادارة التنمية بالسياسة العامة من مصدر أساسى هو كونها الاداة الاساسية فى تنفيذ السياسة العامة ، حتى فى النظم التى تلعب فيها الاجهزة الاهلية دورا كبيرا ، فمن وجهة نظر تلك الدراسة فان وجود تلك المؤسسات الاهلية القوية لن ينفى حقيقة ان الجهاز الادارى هو الاداة الرئيسية فى تنفيذ السياسة العامة (1) .

ان درجة تقبل المواطن للسياسة العامة الانمائية تتوقف الى حد كبير على كفاءة الجهاز الادارى فى تنفيذ تلك السياسة العامة وايصالها اليه . ادارة التنمية اذا لها طبيعة سياسية هامة لا يمكن اغفالها – ولكن ماهى المشكلات السياسية فى ادارة التنمية ؟ يمكن النظر الى هذه المشكلات من مدخلين . أولهما يبدأ من ملاحظة انه حتى يمكن البدء فى عملية التنمية لابد من اتخاذ قرارات سياسية سريعة ، والجانب السياسى لادارة التنمية يحمل تناقضا اساسيا محوره أن قرارات البدء فى ادارة التنمية لايمكن أن تتم الا بمبادرة فورية تعتمد قليلا على مبدأ التشاور أو المشاركة السياسية ، بينما أن القرارات التنفيذية العملية لادارة التنمية لا يتأتى لها النجاح والفاعلية الا بتأسيسها على أكثر قدر من المشاركة ، وهنا نجد التعارض والفجوة بين ضرورة الاعتماد على العمل الفوقى السريع من أجل بناء سياسات التنمية وضرورة الاعتماد

---

(1) يزداد الاهتمام بعمليات الحكومة كلما تقدم النظام السياسى ، وهذا الاهتمام هو مصدر هام لتطور ونضج النظام السياسى.

فى الادارة على المشاركة فى صنع قراراتها ، فالاسلوب العلمى فى الادارة هو المشاركة فى صنع القرارات الادارية ، ومن الناحية السياسية أيضا فكرة التشاور أساسية لقرارات السياسة العامة الا أنه فى حالات التحول الوطنى لصالح التنمية قد يكون التشاور مستحيلا .

فمع افتراض وجود قيادة وطنية فى الدولة النامية عازمة على تحقيق تنمية فعالة فانها لابد وأن تتخذ قرارات تتضمن احداث تغيرات اساسية فى المجتمع ولو طرحت هذه القرارات لقاعدة المشاركة الشاملة قد تواجه مقاومة شديدة من الفئات التقليدية التى ستقاوم تلك التغييرات ـ مثلا ـ الاصلاح الزراعى فى كافة الدول النامية كان يستحيل اعلانه بقرارات تقوم على التشاور السياسى الكامل ـ أو قرارات تعليم المرأة فى بعض البلدان العربية . وهكذا ، لابد اذا من تضييق نطاق التشاور فى تصميم جانب كبير من سياسات التنمية ـ ويبدو لنا ان المشكلة السياسية هى فى وجود مرحلتين سياسيتين فى ادارة التنمية :

المرحلة الاولى :

اتخاذ القيادة السياسية مجموعة قرارات سريعة على أساس مبدأ التشاور فى أضيق نطاق وهى مرحلة حتمية فى بدء انطلاق التنمية .

المرحلة الثانية :

توسيع قاعدة المشاورة اثناء عملية تنفيذ ادارة التنمية ، فالتنمية تحتاج لقرارات سياسية سريعة لا يمكن ان تؤسس على التشاور الا فى أضيق نطاق ، ولكن ادارة التنمية تحتاج الى عكس ذلك . ونلاحظ هنا ان القيادة السياسية فى حالة عدم تفهمها المرحلتين المذكورتين قد تؤدى الى الاطالة الزمنية للمرحلة الاولى ، وهنا تحدث مخاطرة تضخم وتقوية البيروقراطية وثقل وزنها واضعاف الرقابة السياسية ومن ثم ، اضعاف ادارة التنمية ذاتها ، ويصبح وكأن الهدف الوحيد للنظام السياسى الجديد هو تقوية البيروقراطية مما يجافى المفروض فى ذلك النظام فالبيروقراطية تستطيع أن تشل ادارة التنمية وتقضى على التنمية ذاتها بل وتهدم النظام السياسى الحديث ككل .

والبيروقراطية تكون بالضرورة على حساب الكفاء الادارية فعدم اتباع مبدأ التشاور مطلقا هى قضية ادارية مثلما هى قضية سياسية .

وبتضخم البيروقراطية وتقويتها تصبح الادارة غاية فى ذاتها يجب أن تعتبر الادارة دائما وسيلة وقائمة على اساس أهمية الرضاء العام عن اعمالها واذا لم يتوفر ذلك الاعتبار المذكور فان قيادة البيروقراطية الادارية تتحول الى قوة أضخم بكثير من القيادة السياسية الرسمية فى الدولة .

وفى هذا الصدد بالذات يمكن الاشارة الى مسألتين رئيسيتين فى مجال الحديث عن المشاكل السياسية لادارة التنمية وهما :

• الانهيار السياسى (Political Decay) الـذى يمكن أن يؤدى اليه تضخم دور البيروقراطية [١] .

• الفساد السياسى(Political COruption) الذى يمكن أن يأخذ أشكال عديدة [٢] .

أما الانهيار السياسى ، فانه يأخذ مظاهر عديدة فى الدولة النامية تتدرج فى أربعة مراحل هى [٣] :

---

(١) ظهر اتجاه حديث جدا يرى أن دراسة التنمية يجب أن تصاحبها دراسة الانهيار السياسى (Political Decay)
وهذه تخدمها دراسات جديدة الان بل ان بعضها يسمونه نظريات .
Theories of Instability, Carruption, Authoritari-anism, domestic violence Institutional decline and political disintegration".
ef.S.P.Huntington:"Political Development &Political Decay " World Politics Vol.XVII, 1965 .

(٢) ظاهرةالفسادالسياسى(Political Corruption)
فى ادارة التنمية والتى تتعقد دراستها فى مؤتمرات وحلقات كان من أخرها
Confernce on Administrative Reform and Corruption at Institute of Development Studies, at the University of Sussex, Brighton, March 12-14, 1975 ".

(٣) تهتم بدراسة الفساد السياسى وتأثيره على ادارة التنمية
cf.Joseph S.Nye,"Corruption and Political Development : a cost benifit analysis" ,
==

١ ـ السلبية من جانب المواطنين وعدم تعاونها مع القيادات العليا لما تعانيه من التعامل مع البيروقراطية .

٢ ـ المقاومة المستترة للنظام السياسى .

٣ ـ الاضرابات والتخريب .

٤ ـ الثورة السافرة على النظام السياسى .

ان الانهيار السياسى هنا يكون ناتج العجز عن رؤية حقيقية ان البيروقراطية وان كانت اداة هامة لادارة التنمية الا انها يجب أن تحقق ذلك فى ظل الشروط السياسية المناسبة والا تحول النظام الى نظام ادارى تسيطر فيه البيروقراطيةالتكنوقراطية .

أما الفساد السياسى Political Corruption فهو وان كان يمثل حالة مخففة ، الا ان تفاقمه يوصل الى الانهيار السياسى ويساعد عليه . والفساد السياسى يأخذ اشكالا عديدة تعبر جميعا عن عجز النظام السياسى عن السيطرة على البيروقراطية ، ومن هذه الاشكال :

• مقابل تقديم الخدمات العامة عندما تتقاضى البيروقراطية من المواطنين مقابل غير قانونى للخدمات العامة

American Political Science Review , LXI,No
James Scott:Comperative Political Corruption,
N.J.1972 . 2 , June 1967 .

التى تقدمها الدولة لهم بلا مقابل .

- مقابل انهاء الاجراءات ، عندما تتقاضى البيروقراطية مقابل اتمام معاملات المواطنين مع الادارة .

- عمولات للكبار ، عندما يتقاضى كبار البيروقراطيين عمولات عن العمليات التى يشرفون على تنفيذها .

وكل الحالات السابقة تمثل تخلف فى النظام السياسى الملائم لادارة التنمية - الا انه يمكن اضافة بعض الاسباب التى تساعد على ظهور الفساد فى تلك الدول ومنها :(١)

- الروابط العائلية / العشائر والقبلية .
- ارتفاع تكاليف المعيشة الذى يصاحب التنمية .

الا ان السبب الاساسى هنا هو التخلف فى النظام السياسى والذى يأخذ شكل " تنظيم " تتحالف فيه القيادات العليا مع القيادات الادارية العليا دون اهتمام بتطوير المؤسسات السياسية القادرة

---

(١) F.F.Ridley:The Study of Government,Lon,1975. James Scott,Comparative Political Corruption, Prentice-Hall,1973,Bernard Schaffer : The Deadlock in Development Administration in Colin Leys (ed.),Politics , Change in Developing Countries,Lon., 1969 .

على القيام بالوظائف السياسية الهامة فى الرقابة والمتابعة .

ان المدخل الحقيقى لتقدير الجانب السياسى فى ادارة التنمية ومن ثم المشكلات السياسية المحتملة يبدأ من الاعتراف بأهمية خلق الاطار السياسى الملائم لادارة التنمية . ان ذلك الاطار لا يتحقق فى اعتقادنا فى ظل الاعتقاد ان عمليات التنميةهى عمليات " مجردة " عما حولها يقدر على " ادارتها " مجموعة " التكنوقراط " و " البيروقراط " بغض النظر عن أى اعتبار آخر . ان الموضوعية السياسية فى ادارة التنمية لابد وأن تكون عقائدية ولسنا هنا بصدد الحديث عن " عقيد " للتنمية تصلح بذاتها دون العقائد الاخرى . ولكن بداهة ان مثل هذه العقيدة يجب أن تكون قادرة على تعبئة جهود جموع المواطنين خلف قيادات التنمية فى حركة اجتماعية تنتشل المجتمع من حالة التخلف ، وهذا لا يتأتى الا لعقيدة قادرة على ابراز القيم والتراث الحقيقى للمجتمع كذلك على تكريس القواعد الاخلاقية التى تتفق مع المصالح الطبيعية للانسان .

ان التساؤل عن " لمأذا " التنمية هو مسألة اساسية فى تحقيق الشروط اللازمة للنجاح فى ادارة التنمية .

ان الاطار السياسى الملائم لمواجهة المشكلات السياسية لادارة التنمية هو الاسلوب العلمى الوحيد لمواجهة تلك المشكلات . وفى اعتقادنا ان ذلك الاطار يستلزم ثلاث مقومات أساسية وهى :-

١ ـ عقيدة تستند على منطق قادر على التفسير المنطقي للنظم الاجتماعية والنظم الطبيعية وقادر بالتالى على وضع ضوابط للسلوك الانسانى متناسقة مع كل من النظام الطبيعى والنظام الاجتماعى .

٢ ـ قيادة سياسية واعية تتفهم المعانى السياسية للتنمية وادارتها ، وان هناك تداخلا بين مرحلة رسم القرارات الانمائية ومرحلة تنفيذ ادارة التنمية وهى عقيدة تمكن القيادة من تقدير أهمية السلوكيات الايجابية لادارة التنمية وتفادى مخاطر البيروقراطية .

٣ ـ المؤسسات السياسية ، اذ لا توجد عقيدة فى فراغ بل لابد ان يكون هناك المؤسسات السياسية الملتزمة بالعقيدة .

٤ ـ كادر بشرى مؤمن يرتبط بتلك المؤسسات السياسية على أن يكون ذلك الكادر مواليا للعقيدة وخاضعا وملتزما بها وقادرا على تقديم القدوة السياسية الحقيقية .

المشكلات الاقتصادية :

من أهم السمات التى تتميز بها ادارة التنمية ـ انها ذات طابع اقتصادى (economical) أكثر مايكون ظهورا بالمقارنة مع الادارة العامة التقليدية . ويعود ذلك الى تعدد وتنوع نشاط ادارة التنمية مما يخلق نتيجتين اساسيتين هما :

ـ قيام الجهاز الادارى بأدارة أنشطة انتاجية تستلزم أخذ النظرة الاقتصادية فى الاعتبار .

- الزيادة الكبرى فى عدد العاملين فى الجهاز الاداري يستلزم كذلك الاهتمام باقتصاديات الادارة العامة وبانتاجية العمل .

وفى مجال مناقشة المشكلات الاقتصادية لادارة التنمية تهمنا النتيجة الثانية ، فالاولى تكاد تكون قضية مفروغا منها ، وتميز ادارة التنمية بطابع الادارة الاقتصادية ، أما النتيجة الثانية فقد تمر دون أن يرى خطورتها البعض - ان نقص الموارد الاقتصادية للدولة قد يؤدى الى خلق نظام أجور يتسم بانخفاض مستوياته - ولن يعجز رجال الادارة فى هذه الحالة عن زيادة دخولهم من العمل بكل الوسائل غير المشروعة والتى يمكن أن تصبح بمرور الوقت ولكثرة ممارستها عرفا اداريا يجد الحماية اللازمة من رجال الادارة انفسهم . وهذا سوف يعنى ضمن أشياء أخرى فقدان الادارة اهم مقومات قيامها نقصد نزاهة اعضائها وموضوعيتهم فى اتخاذ القرارات (1) .

ان المشكلات الاقتصادية فى ادارة التنمية يمكن عرضها من زاوية أخرى وهى تعدد غايات الجهاز الادارى وتنوعها .

المقصود بذلك ان ادارة التنمية تستهدف العديد من الغايات ، وهذا التعدد والتنوع يجعل من الصعب تحقيق تلك الاهداف فى آن واحد ، لأن اهداف ادارة التنمية ليست اقتصادية مادية بحتة لا فى الاجل القصير ولا فى الاجل الطويل بل تتدخل نوعيات أخرى

(1) د.محمد توفيق رمزى : علم السياسة - النهضة المصرية - 1956 .

من الاهداف فى عملها نتيجة لانها تعكس السياسة العامة للدولة والتى تتميز بمجموعة من الاهداف ، الثقافية و الاجتماعية والتربوية والنفسية ... الخ .

ومن مشاكل تنوع الاهداف بادارة التنمية :

(أ) صعوبة قياس درجة الكفاءة فى عمليات الادارة العامة للجهاز الحكومى فالمعايير متعددة لقياس درجة الكفاءة ومتنوعة فى طبيعتها : معايير مادية ومعايير معنوية نفسية .

وينتج من هذه الصعوبة ، صعوبة أخرى .

(ب) صعوبة التوصل الى نظام موضوعى لتحديد مكافآت أو عقوبات العاملين فى منظمات ادارة التنمية والمسئولين عنها .

ولكن هذه الصعوبات لا يجب أن تؤدى الى تخلى ادارة التنمية عن الاحساس بأهمية وخطورة الجانب الاقتصادى لعمليتها (1) .

وتوجد جوانب أخرى للمشكلات الاقتصادية فى ادارة التنمية ، فالتخلف يتضح أكثر حين نلاحظ التخلف الواضح فى قوى الانتاج وارتباط ذلك التخلف فى القوى الانتاجية وعلاقاتها مع بنيان

---

(1) توجد محاولات عديدة فى الترشيد الاقتصادى لادارة التنمية تعبر عنها دراسات الموازنة العامة والبرامج المالية للجهاز الادارى وقد قطعت هذه الدراسات شوطا هاما فى طريق الترشيد الاقتصادى لادارة التنمية .

اجتماعى متخلف فى قواعد مؤسساته وعاداته وتقاليده ـ وقد بينا بعض تلك الجوانب التى تمثل فى ذاتها عقبات خطيرة أمام التنمية ـ ونلاحظ اننا اذا ماقصرنا حديثنا فى هذا القسم على المشكلات الاقتصادية البحتة فاننا نستطيع ان نسوق أهم تلك المشكلات التى تعوق ادارة التنمية .

على رأس تلك المشكلات الانفجار السكانى ـ اذ يصل معدل الزيادة فى السكان ٢ ٪ ـ ويصل احيانا الى ٣ ٪ فى الدول النامية وتصل هذه النسبة الى ١ ٪ فى الدول المتقدمة . ومشكلة الانفجار السكانى فى اطارها الصحيح هى مشكلة انتاجية السكان وليست مشكلة تضخم السكان [1] .

ومن المشكلات الاقتصادية فى البلاد المتخلفة وهى انكماش دور الافراد والمؤسسات الاهلية فى عملية التنمية ومن ثم تضخم دور الدولة بالوظيفة الاساسية فى تلك العملية وانخفاض التراكم الرأسمالى (الاستثمار) أى التخلف الواضح فى الموارد المالية لعملية التنمية ، ورأس المال عنصر هام من عناصر التنمية .

وترتبط تلك المشكلة بمجموعة متعددة من التعقيدات الثقافية كضعف الميول الادخارية وضعف ملكة الابتكار [2] .

---

(١) قد تكون المشكلة السكانية هى عكس ذلك تماما ـ أى الندرة السكانية ـ لاحظ فيما بعد تجارب بعض الدول العربية .

W.A.Lewis.The Theory of Economic Growth (٢)
Lon ., 1961 , P . 20 .

ونلاحظ أن المشكلة الاقتصادية بهذا المعنى العام لا وجود لها فى الدول النفطية فى الخليج العربى مثلا .

وتثير مشكلة ندرة رأس المال عدة تساؤلات اساسية امام ادارة التنمية منها :

أولا - الى أى حد يتحول العمل الفائض فى البلاد النامية الى رأس مال . بعض البلاد المتخلفة استطاعت الافادة بدرجات محدودة من العمل الفائض ، اذ ان تلك البلاد لديها وفرة فى العمل ، مثلا فى الهند والصين وجه العمل الفائض الى المشروعات الذاتية على نطاق واسع ، ومثال آخر فى مشروع الاسر المنتجة فى مصر وان كان فى نطاق محدود وهذا التساؤل هام جدا اثناء وضع سياسات التنمية ، أى كعمل سياسى قيادى وكوسيلة سياسية لتحقيق ذلك الاستخدام لاحدى عناصر الانتاج المتوفرة .

ثانيا - الى أى حد يمكن الاعتماد على التمويل الخارجى دون اخضاع ادارة التنمية لضغوط السياسة الدولية والمؤثرات الدولية التى كثيرا ما يكون بعضها مخالفا لاهداف التنمية ؟ مثلا الشروط قاسية جدا التى كانت تضعها الحكومات الغربية فى اعقاب الحرب العالمية الثانية للقروض الانمائية للبلاد المتخلفة ، فالسياسة الغربية المعلنة رسميا كانت تقوم على عدم تشجيع الصناعات الثقيلة فى البلاد المتخلفة والتركيز على الاستثمار فى قطاع الصناعات الاستهلاكية والمشروعات السياحية كانشاء الفنادق وقطاع الخدمات والمواصلات وأساس تلك النزعة تبريراتها الاقتصادية فى النظام الغربى - الدولة المتخلفة كثيفة السكان لابد من تركيزها على صناعات كثيفة العمل (Labour-Intensive) لتستفيد

من تلك الميزة السكانية وتتلافى مشكلة ندرة المال بانشاء صناعات استهلاكية تقدم فرص العمل ولا تتجه الى الصناعات الرأسمالية (Capital Intensive) وقد رفضت كثير من الدول المتخلفة هذه الاشتراطات المسبقة وأخذت بالسياسة الانمائية القائمة على التصنيع الثقيل على أساس منطقى علمى لازم لادارة التنمية ، فالصناعات الثقيلة أساسية لانشاء صناعات خفيفة استهلاكية واذا ظلت الدولة المتخلفة ـ معتمدة على السوق الخارجية فانها تعرض اقتصادها للصعاب كما أن الصناعات الثقيلة عائدها أكبر فى الامد الطويل كما أن الصناعات الثقيلة تمثل فى نظر الدول النامية المظهر الحقيقى للاستقلال وتقضى على التبعية الاقتصادية . وهكذا ينعكس فهم الدول النامية للاهمية الاستراتيجية للصناعات الثقيلة فى ابعاد التنمية . فالصناعات الثقيلة هى الطريقة الوحيدة لتحقيق أهداف التنمية رغم صعوبة ومخاطرة تشغيلها . وقد بدأت السياسات الغربية تتفهم هذه الاتجاهات فى حقبة السبعينات والثمانينات . وفى المقابل يمكن الاشارة الى الشروط التى تضعها السياسات الخاصة بالدول الاشتراكية والتى تفضل تقديم المساعدات الاقتصادية الى القطاع العام الحكومى مما يؤدى الى توجيه التنمية نحو تكريس دور متزايد للقطاع العام وربما الى اضعاف دور المؤسسات الاهلية .

ثالثا – الى حد يمكن اتباع اقصى مايمكن من الرشد فى الانفاق نظرا لندرة رأس المال [1] – فالانفاق العام هو سحب مورد نادر وأن لم يتم السحب على أسس علمية دقيقة ادى ذلك الى تبديد هذا المورد النادر ، لذا لابد من قياس كفاءة الادارة وترشيد الادارة العامة أو اتباع مبدأ اقتصاديات الادارة العامة – حيث انها ليست عملية سياسية بحتة بل هى عملية اقتصادية فى الاساس فلابد اذن من ايجاد السبل العلمية لدراسة عملياتها وتقويمها ووضع وسائل التنفيذ والرقابة المالية بحيث يتم الانفاق العام وفقا للمعايير المحددة فى سياسات التنمية .

المشكلات الادارية

ان عملية التنمية التى تستلزم أساسا الاتساع الهائل كما ونوعا فى دور الجهاز الادارى فى البلاد النامية والحجم الكبير هو حجم كبير من المشكلات وأهم المشكلات الادارية فى الدول النامية يمكن تقسيمها تبعا للمصدر الى :–

---

(١) يمثل الانفاق الحكومى المصدر الاساسى فى تمويل التنمية وقد حسبه أحد الاقتصاديين العالميين وتبين له أنه يمثل متوسط لايقل عن ٣٨ ٪ من اجمالى الناتج القومى فى الدول النامية بالشرق الاوسط وذلك بالمقارنة مع متوسط لا يتعدى ١٢ ٪ فى الدول المتقدمة .

راجع كذلك

W.W.Rostow:Politics & the Stages of Growth Cambridge,1972 , P . 227 .

١ ـ **مشكلات تاريخية :**

ترجع أساسا الى التغيير السريع فى وظائف الجهاز الادارى فقد كانت هذه الوظائف ترتكز فى ميادين تقليدية فى الادارة العامة المألوفة مثل حفظ النظام والامن وادارة المرافق التقليدية فى الدولة ، ولكنها فى فترة زمنية قصيرة تحولت الى وظائف متنوعة اقتصادية تربوية ـ ثقافية ـ اجتماعية ويعنى ذلك ان الخبرات التقليدية تعد غير صالحة للجهاز الادارى فى البلاد النامية ولا تفيد كثيرا فى تحقيق أهداف التنمية . وقد لاحظ أحد خبراء الادارة العامة الامريكية فى تقرير له أن جهاز الخدمة المدنية فى الهند واحد من أحسن عشرة أجهزة خدمية مدنية فى العالم ، ثم يضيف تناقضا صارخا وهو ان هذا الجهاز لايلائم ظروف التنمية فى الهند (١) ، ومعنى ذلك انه من أحسن الاجهزة لادارة وتشغيل الانشطة التقليدية وليس فى ادارة التنمية .

٢ ـ **مشكلات تنظيمية :**

وتعزى هذه المشكلات الى وجود نقص واضح فى تنظيمات ادارة التنمية وعدم اتباع الاسلوب العلمى فى مجالات كثيرة أهمها

(١) P. H. Appleby:Public Administration in India-Delhi,1955 .

- Peter Lengyel (ed.) : Approaches to th science of Socio - Economic Develpment - UNESCO,1971 .

(توصيف الوظائف ووضع النظم واللوائح والاجراءات الادارية الملائمة للعمل الجديد المطلوب من الجهاز الادارى وعدم التناسق بين السياسة والادارة) • فالتنظيم الادارى لا يتمكن من ملاحقة القرارات السياسية فى احيأن كثيرة مما يصعب معه خلق التنظيم الملائم لمواجهة تنفيذ تلك القرارات ، وكثير من القرارات السياسية لايتم التنسيق بينها وبين التنظيم الادارى أو القرارات التنظيمية • وهناك مشكلات تنظيمية أخرى تعود الى تعدد النظم الادارية اللازمة لادارة التنمية • فالادارة الحكومية التقليدية والقطاع العام والادارة المحلية كل منها يحتاج الى نظم ادارية مختلفة مما يخلق صعوبة فى التنظيم الادارى المتناسق (1) •

---

(1) نحيل القارىء المهتم الى بعض الكثير الذى تناول مشكلات الادارة فى مصر بالذات وعلى سبيل المثال :

A.P.Sinker : Report on the Personnel Questions of the Egyptian civil Service-Cairo,Government Press,1951

- لوثر جوليك وجيمس بولوك : تنظيم الادارة الحكومية فى مصر - تقرير مقدم الى اللجنة المركزية لتنظيم الادارة الحكومية القاهرة - يوليو - ١٩٦٢ •
- دكتور أحمد رشيد - البيروقراطية فى مصر - الاهرام الاقتصادى ابريل ١٩٧٣ •
- سليمان دمير - دور التدريب فى ادارة التنمية فى ج • م • ع - رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بالقاهرة ١٩٧١ •
- رفعت جاب الله - تقييم لدور أجهزة التدريب الرئيسية فى ج • م • ع رسالة ماجستير مقدمة الى كلية تجارة الازهر عام ١٩٧٢ •

٣ - **مشاكل بشرية :**

وهى نقص الاداريين الفنيين الاخصائيين اللازمين لادارة التنمية خصوصا فى المجالات الدقيقة كوظائف الحفظ والتخزين والشراء والاشراف حيث انه لم يكن فى معظم الدول النامية مؤسسات تعليمية تؤهل هؤلاء بالقدر الكافى للقيام بوظائف فى ادارة التنمية . كما تظهر فى انخفاض الانتاجية وضعف الرضاء الوظيفى وعدم احساس الموظف العام باعباء المسئولية العامة .

وتعبر المشكلات الادارية فى ادارة التنمية عن عجز "البيروقراطية العامة " عن الوفاء بالتزامات دورها التاريخى فى ادارة التنمية ، وهو مايمثل فى مجموعة الاطار العام للمشكلة الادارية فى الدول النامية . ومن المفيد فى هذا الصدد أن نؤكد ان علاج هذه المشكلة لا يتحقق بمحاولات تطبيق الاساليب المعروفة فى الاصلاح والتنمية الادارية فقط انما يتحقق ذلك بتهيأ الاطار

- د. ابراهيم درويش : التنمية الادارية - دار النهضة العربية - ١٩٧٥ .
- ساصف عبدالخالق : السياسة العامة و الاصلاح الادارى فى مصر - رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة ١٩٧٥ .
- طارق حمادة تخطيط عملية التنمية الادارية - رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة ١٩٨١ .
- ثريا حمدان - المعوقات الادارية لسياسة الانفتاح الاقتصادى رسالة دكتوراة مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - القاهرة ١٩٨٤ .

العام " السياسى المناسب لكل من ادارة التنمية وللاصلاح الادارى على السواء [1] .

ويتمثل هذا الاطار فى اعتقادنا فى توافر العلاقات الايجابية بين القيادات السياسية الوطنية من ناحية والقيادات الادارية من الاخرى . وهذا لايتحقق الا بتوافر المؤسسات السياسية الفعالة القادرة على ترجمة الاهداف الى سياسات ومتابعة تنفيذ تلك السياسات والتأكد من نتائجها . وهذا يتطلب بدوره الكوادر الادارية ذات الكفاءة العالية والتوجهات التنموية (Development Orientation) وهو مايستلزم ايجاد الاطار السلوكى الصحيح لكل هذه العناصر معا .

---

(١) N.Al Aybui.Bureaucratic Evolution & Political Development;Egypt 1952-1970, thesis submitted fot the degree of Ph. D.in the University of Oxford,1975 .

راجع بالذات الفصل الاول فى تأصيل وظيفة البيروقراطية ودورها التاريخى فى ادارة التنمية .

الفصل الثالث

السياسة العامة والادارة

تطور دراسة الادارة العامة : العلم والمهنة :

حتى يستطيع الباحث التصدى لعلاج مشكلات الادارة العامة فى الدول النامية وحتى يمكن اقامة ادارة كفئة للتنمية لابد من القدرة أولا على دراسة ادارة التنمية • ودراسة ادارة التنمية هى أحد التطورات الحديثة جدا فى دراسة الادارة العامة الحقل الام •

ومن أهم تطورات دراسة الادارة العامة التطور باعتبارها ناتج النظام الاجتماعى السائد فى الدولة ، بمعنى انها دراسة نسبية مثلما هى علمية ، بل ان العلمانية تأخذ طابعا اجتماعيا نسبيا طالما انها – أى الادارة لا تنفصل عن واقعها الاجتماعى •

وعلى هذا النحو فان المدخل العلمى فى الادارة العامة يقوم على تفهم العلاقة بين التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية من جانب والتطور فى الادارة ووظائفها (١) •

---

(١) لاداعى بالطبع الى أن تؤكد أنه فى ذلك المجال يدخل تصور الباحث ذاته للموقف السياسى الاقتصادى، الاجتماعى فى تحليل دور النظام الادارى على المستوى المثالى أو على مستوى مايجب أن يكون يراجع فى مفهوم دراسة الادارة العامة •

James Charleworth(ed), The theory & Practice of public Administration philadelphia,1969 .

من هنا قد نتعاطف مع الباحث داويت والدو من أن هنـاك نظرية للادارة خاصة بكل مجتمع ، أى أن هناك نظريات متعـددة للادارة العامة بتعدد المجتمعات واختلافها فى نظرتها الى وظيفة ومن ثم مفهوم الادارة العامة [1] .

وبالضرورة هناك أساليب متعددة مختلفة فى دراسـة الادارة العامة ، الا ان هذا الترتيب المنطقى المذكور قد يؤدى التسليـم بصحته المطلقة الى نفى أو انكار وجود علم للادارة العامة .

وذلك لان العلم بطبيعته يجب أن يكون عالميا علمانيـا لايختلف فى أصولة النظرية من مجتمع الى آخر ، والا أصبح فنا من الفنون أو مجرد مجموعة من المبادىء الخاصة بكل مجتمع على حدة .

والرد على هذا الرأى أنه من المقومات الاساسية لنظريـة الادارة العامة صفتها الاجتماعية ـ فعلم الادارة علم اجتماعـى لاقصى درجة ، أهم صفاته ارتباطه بالاوضاع السائدة فى مجتمع ما ، تلك الاوضاع التى تتغير زمانا ومكانا وموضوعا وبالتالى تتغيـر وظيفة ومفهوم ودراسة الادارة العامة من مجتمع لآخر ومن زمـن لآخر .

---

(1) Dwight Waldo: Scope of public Administration in charleworth. Idid .
A. Dunsire: Administration : the words and the science, Lon., 1973 .

وهناك رأى آخر أكثر اعتدالا من رأى داويت والدو يرى أن الادارة العامة لها مجموعة من القواعد العامة ولكن تطبيق تلك القواعد يتم بأساليب متنوعة فى التنظيم ـ التخطيط ـ الرقابة ـ الاشراف ـ التوجيه ... الخ حسب طبيعة الظروف الاجتماعية السائدة . اذ أن النظرية عامة ولكن التطبيقات مختلفة وبصفة عامة ، فان الرأيين الاول والثانى يوضحان العلاقة الوطيدة بين الادارة العامة وبين الاوضاع القائمة فى المجتمع المعين .

ويؤدى ذلك الى ضرورة ان نفرق بين الادارة العامة كعلم والادارة العامة كمهنة (Science & Profession) والادارة العامة ، كعلم هى دراسة للنشاط الادارى للجهاز الادارى بمنظماته ومستوياته المختلفة وعلاقات ذلك النشاط بما حوله من تأثيرات سياسية واجتماعية واقتصادية .

الادارة العامة ، كمهنة هى النشاط الفعلى الذى يمارسه العديد من الافراد العاملين فى الجهاز الحكومى والذين ينتمون الى تخصصات عديدة والذى يتم فى اطار اجتماعى / سلوكى متميز .

وليس من الضرورة أن يكون علم الادارة العامة هو ذاته ما يستخدم فى مهنة الادارة العامة وان كان من المفيد ايجاد صلة قوية بين الاثنين . وفى أى الاحوال ، فان الادارة العامة كمهنة تتأثر بالاحوال الاجتماعية أكثر من تأثر الادارة العامة كعلم . لان المهنة هى انعكاس مباشر للاوضاع الاجتماعية ، بينما

العلم عادة ما يكون متداخلا مع " مايجب أن يكون " أكثر من أى شىء آخر . ومن هذا المنطلق تبدو لنا مشكلة الادارة العامة فى الدول النامية : ان علم الادارة العامة يبدو بعيد كل البعد عن مهنة الادارة العامة فى الدول النامية .

ذلك ان " العلم " قد نتج من تجارب اجتماعية وممارسات فى مجتمعات تختلف ظروفها تماما عن القائم فى الدول النامية . وان كان هناك فجوة بين العلم والمهنة فى العالم المتقدم فانها فجوة بالغة الضيق بالمقارنة مع تلك الفجوة فى الدول النامية فالفجوة القائمة :فى الدول المتقدمة تعكس نوعين من الاختلافات .

- اختلاف طبيعى بين مايجب أن يكون وماهو قائم وهو اختلاف نجده بدرجات متفاوتة فى كافة الدول المتقدمة بين علم الادارة العامة ومهنة الادارة العامة .

- اختلال بين علم ومهنة الادارة العامة معا من دولة متقدمة الى الاخرى تعبيرا عن الاختلافات والفروق الحضارية بين تلك الدول حتى مع اعترافنا انها جميعا يجمعها " مستوى " تقدم واطار عام واحد .

وقد أدى ذلك الى تطور الادارة العامة فى اتجاه الدراسات السلوكية (Behavioral) والتى أرسى دعاماتها هربرت سايمون (H. Simon) والتى تطورت تطورا هائلا فى اتجاهات تحاول التعرف على محددات السلوك فى الادارة وتأثير المتغيرات

الاجتماعية (على اتساعها) فى تحديد الاداء الفعلى للعمليات الادارية ـ ومن تطورمحدود لنظرية القرارات (Decision theory) الى تطورات هائلة للاطار الاشمل الذى ينفعل به " الادارى " ويحدد الى درجة كبرى " اسلوبه " فى العمل ويجمع فى مجموعة طبيعة مهنة (Pr ofession) الادارة واختلافها من مجتمع لآخر[1] .

وهنا تظهر أهمية دراسة تلك التأثيرات فى البلدان النامية وصولا الى تحديد امكانيات تطبيق الادارة العامة فى محيطات اجتماعية مختلفة تماما عن المحيطات التى ظهرت وتبلورت فيها الادارة العامة أصلا [2] .

تطور دراسة الادارة العامة : الكفاءة والفاعلية

لعل التطور الثانى العام فى دراسة الادارة العامة فى الدول النامية (بل والمتقدمة على السواء) هو التطور الذى قام مستندا على ان الادارة اذا كانت ذات كفاءة منخفضة ولكنها تعمل فى

---

(١) J,M.Pfinner & R.Presthus : Bublic Adm., N.Y. 1967 .

(٢) وهنا ومع وجود مبادىء عامة لعلم الادارة العامة توجد ممارسات مختلفة لمهنة الادارة العامة ـ وتصبح من أهم مشاكل دراسة ادارة التنمية مشكلة ضرورة تضييق الفجوة بين العلم من ناحية والمهنة من الاخرى . أو بمعنى أدق تطوير المهنة لتلتقى مع العلم على أرضية مشتركة يطبق فيها الفرق الى أقصى درجة .

الاتجاه الصحيح هى أحسن من ادارة ذات كفاءة عالية ولكنها تعمل فى الاتجاه الخاطىء (١) .

ان هذا يعنى ان الادارة العامة مطالبة باحداث التأثيرات الايجابية فى النظام السياسى بمعنى انها مطالبة لا بمجرد الكفاءة فى الانجاز (Efficiency) بل مطالبة كذلك ان تكون كفائتها ذات فاعلية (Effectire) فى ذات الوقت (٢). ومن هنا اصبح من الضرورى على الادارة ان تتبنى توجهات (Orintation) تؤدى الى انجاح السياسة العامة لا مجرد تبنى اساليب ادارة علمية ذات كفاءة عالية (٣). انالادارة العامة تتداخل تماما مع السياسة العامة - فكلاهما كمل بعضه البعض بحيث لايمكن فصل العملية الادارية (Administratione Process) عن عملية تكوين السياسة العامة (Public Policy Process)(٤) - ويتكون الاطار العام

---

(١) راجع مثلا A.Etzioni : Mixed-Scanning , a third approach to Decision - Making - Public Administratin Review , Dec, 1967 .

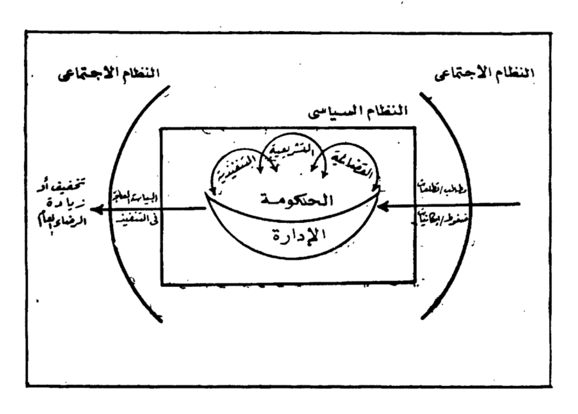
(٢) H.Stein (ed.) : Public Administratin and Policy Development -N.Y. 1952 .

(٣) Y.Dror : Public policy Making Reexamined- San Francisco , 1968 .

(٤) A.Etzioni : The Active Society - a theory of Societal and political Processes - N.Y. 1967 .

للعمليتين من عدة مستويات متداخلة ويرتبط بعضها بالبعض ، كما تدخل فيها محددات سلوكية واجتماعية وادارية وتنظيمية وسياسية (محلية ودولية) ... الخ .

ويعنينا ان نقدم للقارىء نموذج للتحليل نصور فيه هذا التطور الهام فى دراسة الادارة العامة بالذات ادارة التنمية وهو نموذج يسمح لنا باستيعاب تأثيرات " النظم " والاعتراف باهميتها فى التأثير على النظم الادارية بمعنى انه نموذج يأخذ فى الحسبان التطور العام الذى سبق الاشارة اليه فى التفرقة بين علم الادارة العامة من ناحية ومهنة الادارة العامة من الناحية الاخرى .



شكل رقم (٢) النظام السياسى (الحكومة / الادارة)

وَيمثل لنا الشكل رقم (٢) ذلك النموذج [1] .

وقبل التعرض بالتحليل للشكل السابق نلاحظ ان دراسة السياسة العامة تشمل المكونات التالية [2] :-

- تطور دراسات الادارة العامة فى اتجاه الاهتمـــام بتحليل ديناميكيات النظم الادارية فى اطار النظم السياسيـــة المعاصرة .

- تكوين السياسات العامة (Public Policy) ودور العمليات الادارية فى ذلك التكوين (Formulation) .

- تحليل السياسة العامة والعلاقة بين اهداف السياســـة العامة من ناحية والادارة من الاخرى .

(١) - R.f.Ridley: The Study of government - Liverpool , 1972 .
- Y.Dror:Design for Policy Sciences,N.Y.1974.
- W.Williams:Social Policy Research & Analysis- Policy Sciences Book Series - N.Y.1979 .
- i da A-Hoos : Systems Analysis in Public Policy - Calif . 1979 .

(٢) راجع لذلك - Thomas Dye : Understanding Public Policy-Englewood , 1978 .
- A aron Wildansky - Speaking Truth to Power : The art & Craft of Policy Analysis, Boston , 1979 .

• تنفيذ السياسة العامة وتأثر ذلك بكفاءة وفاعلية ادوات الايصال (Delivery Tools) أى الادارة العامة •

وتمثل السياسة العامة (Public Policy) محور هام للتوازن فى النظام السياسى المعاصر فهى فى حالة النجاح والفاعلية تستطيع أن تعبر عن القوة (Power) أو السلطة (Authority) بطريقة تستوعب كل عناصر التأثير (Influence) فى النظام السياسى • وفشل السياسة العامة فى تحقيق هذا التوافق وهدا التوازن يعنى حدوث تباعد بين المؤسسات الرسمية فى النظام السياسى أو بين مفهوم السلطة من ناحية وجماعات الضغط فى هذا المجتمع أى مفهوم التأثير [1] • وفى كلا الاحوال لا يمكن اجراء هذه الدراسة بمعزل عن دراسة الادرة – كما لايمكن تفهم طبيعة العملية الادارية الا فى اطار عملية تكوين السياسة العامة (Public Policy Formulation) خصوصا فى البلدان النامية حيث يتسع دور كلا من السياسة العامة والادارة وحيث يظهر مفهوم ادارة التنمية (Development Administeation) ، ويمكن الان أن نبدأ فى تحليل الشكل السابق •

---

(1) Perrucci - Sociology , Basic Structures and Problems - WMC , 1977 .

كذلك د• ابراهيم ابو الغار – علم الاجتماع السياسى – دار الثقافة للطباعة والنشر ١٩٧٩ •

ويبين لنا ذلك الشكل أن النظام السياسى كأحد النظم الفرعية (Sub - Systems) للنظام الاجتماعى تتحدد وظيفته الاجتماعية فى تخفيف التوترات التى تنشأ بين الجماعات والفئات المختلفة فى النظام الاجتماعى نتيجة التنافس المستمر لتلك الجماعات والفئات حول الموارد والمنافع القومية المتاحة وتظهر العمليات السياسية فى النظام السياسى للتعبير عن تلك التنافسات والتى مثلناها بمدخل أساس (Input) للنظام السياسى فى شكل مطالب وضغوط وتطلعات تتوازن فى المقابل مع امكانيات مادية وبشرية يجب أن تتحول فى نطاق النظام السياسى ومن خلال عملياته ومؤسساته الى سياسة عامة فالسياسة العامة هى اتجاه العمل للحكومة لفترة زمنية مستقبلة وبحيث يكون لها مبرراتها [1] وهذا يعنى أن السياسة العامة هى تعبير عن التوجيه السلطوى " أو القهرى " لموارد الدولة [2] وأداة ذلك التوجيه هو الحكومة أهم المنظمات الرسمية للنظام السياسى .

---

(١) A.Dunsire , Administration ; the word and the science, Lon., 1973 .

(٢) يتفق هذا مع تعريف (D.Easton) للسياسة العامة من أنها :

" The Authoritative allocation of values " cf. The political System , N.Y.1953,PP.129-42.

للمتهم بدراسة السياسة العامة ننصح الرجوع الى دورية تحليل السياسة العامة والادارة .

Journal of Policy Analysis & Management .

وتتداخل عدة عوامل سياسية واقتصادية وسلوكية وعسكرية ودولية ... الخ لتعكس فى النهاية الاهداف التى تبغى الحكومة تحقيقها فى فترة محددة والاستراتيجية التى تتبعها للوصول الى تلك الأهداف بأقصى كفاءة وفعالية .

ويعنى ذلك ماعبر عنه (Harold lasswell) فى عبارة مشهوله له : " Who gets what , when , how ".

ويستلزم ذلك من الحكومة أن تسخر طاقاتها وتوجه تلك الطاقات بما يجيب على ذلك التساؤل العام الذى طرحه " لاسول " - ويستلزم ذلك فى اعتقادنا أن تتضمن السياسة العامة محددات معينة فى اطار اختيار من بين البدائل - ويمكن لنا أن نوضح المناطق الهامة لتلك المحددات (١) .

---

(١) - Jouice M.Mitchel & William C.Mitchel
Political Analysis and Public Policy-
Chicago , 1970, PP . 10-14 .
- Y.Dror:Ventures in Policy Sciences-N.Y.1975.
- G . Caiden , Op.cit .
- Richard Bingham & Marcus E.
Ethridge (ed.);Reaching Decision -
Making in Public Policy & Administration
Longman,1982 .
- G.Brewer & P . de leon : The Foundations of
Policy Analysis-Dorsey Press,1983 .

- تنمية وتوجيه طاقات الدولة ومواردها المتاحة .

- توزيع استخدام تلك الطاقات والموارد بين الأجهزة الحكومية والأجهزة الأهلية .

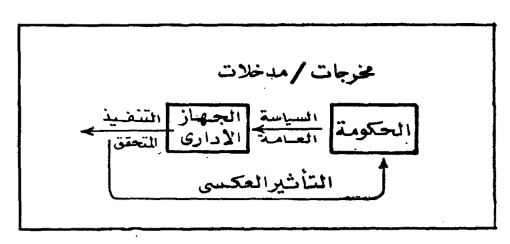
- تحديد الاستراتيجية العامة التى يتم بمقتضاها توزيع عوائد تلك السياسة العامة بين جماعات ومناطق وفئات المجتمع المختلفة .

- توزيع الأعباء اللازمة للتنمية والحصول على / وتشغيل تلك الطاقات بين طبقات وفئات المجتمع المختلفة .

ومن الشكل السابق يجب أن نقرر أن السياسة العامة يتم تصميمها بكفاءة تختلف من مجتمع لآخر ومن وقت لآخر وبفلسفة وبقيم تختلف من مجتمع لآخر ، الا أنه فى أى الأحوال يجب أن تحظى نتائج تنفيذ هذه السياسة العامة بأقصى درجات الرضاء العام حيث أن هذا الرضاء هو العنصر الحاسم فى تحقيق استقرار النظام السياسى .

وأى نظام سياسى - مهما كانت غاياته النهائية - يحتاج الى وجود " هيئة " تتخذ عدة قرارات لها طابع سلطوى وقهرى وتمثل فى مجموعها السياسة العامة وهذه الهيئة هى التى يتعارف علماء السياسة على تعريفها بالحكومة (Government) كأن السياسة العامة هى مخرج رئيسى للحكومة فى النظام السياسى وهى فى ذات الوقت مدخل أساسى للجهاز الادارى يمكنأن نتصور ذلك

من الشكل رقم (٣) .



شكل رقم (٣) السياسة العامة مخرجات الحكومة مدخلات الجهاز الادارى

ومن الشكل رقم (٣) يتبين لنا أن السياسة العامة هى مخرج أساسى للحكومة فى النظام السياسى وهى فى نفس الوقت مدخل أساسى للجهاز الادارى داخل نفس النظام السياسى [1] وبالطبع لاتوضع السياسة العامة الا نتيجة جهد العديد من المؤسسات والاجراءات والتى تختلف من نظام سياسى الى آخر الا أنها فى النهاية تمثل الاتجاه الأساسى للعمل أمام الجهاز الادارى [2] . وهذا يعكس خطورة دور الجهاز الادارى فى النظام السياسى الحديث وهى خطورة تزداد فى حالة الدول النامية حيث تمثل السياسة العامة المصدر الرئيسى فى التخطيط والتصميم للتنمية مما يضاعف من خطورة دور

---

(١) D.Easton;A framework of Political Analysis , N.Y. 1965 .

(٢) Jean Blondel;Comparing Political Systems Lon., 1973 .

الجهاز الادارى .

ويمكن لنا أن نسوق بعض الملاحظات الأساسية مما له علاقة بتحليلنا للموضوع (١) .

وأول تلك الملاحظات أن السياسة العامة هى مدخل أساسى وهام فى النظم الادارية فى أى نظام استنادا الى أن السياسة العامة لها معنيين مميزان أحدهما طريقة صنع شىء ما وفى هذا المعنى فالسياسة العامة يجب أن تجيب على السؤال التالى : كيف تعمل الادارة ؟ كما ينظر الى السياسة العامة أيضا على محمل آخر باعتبارها : ما يجب عمله .

وعلى هذا النحو فان دراسة السياسة العامة - أى سياسة الحكومة - تعنى بالمعنيين السابقين فالمقصود ليس فقط ما الذى

---

(١) تحيل القارىء المهتم بدراسات السياسة العامة والادارة الى مؤلفنا نظرية الادارة العامة (الطبعة الخامسة لدار المعارف) كذلك :

- G.Caiden:The Dynamics of Public Administration - N.Y.1975 .
- L.Mainzer:Political Bureaucracy-N.Y.1973.
- I.Sharkansky(ed.): Policy Analysis Political Science , Chicago,1970 .
- L.L.Wade & Curry:Logic of Public Policy - N.Y.1970 .
- R.Bingham & M.E. Ethridge - Op.cit.
- g.Brewer & P.de leon _ Op.cit.

تقوم به مؤسسات الحكومة ولكن أيضا كيف تقوم به ويظهر لنا فى الحال التأثير الكبير الذى تلعبه السياسة العامة على الادارة فهى لا تحدد لها مايجب عمله ولكن تحدد لها الى حد كبير كيفية عمله • وهنا تختلف السياسة العامة من دولة الى أخرى من حيث نوعية تأثيرها [1] ويتأثر ذلك بطبيعة نظام الحكم •

لذلك وعندما تأخذ السياسة العامة مظهر القرارات الفردية غير المدروسة والتى لا تعبر عن مطالب حقيقية للمواطنين فقد يؤدى ذلك الى استمرار التغيير فى تلك القرارات وهو ما لا يتفق مع المبادىء الصحيحة للادارة كما تكشف عن تخبط واضطراب واضعيها وتزداد هذه الظاهرة فى الدولة المتخلفة وبمعنى آخر فان درجة استقرار السياسة العامة تؤثر على الادارة •

من ناحية أخرى فان طريقة تنفيذ السياسة العامة عن طريق الادارة مصدر أساسى فى محال الحكم على هذه السياسة بواسطة الجمهور ، لذا فان جهاز الادارة بهذا المعنى يعد مصدرا من مصادر الضغط على الحكومة وأحد اسباب ترشيدها أو تخبطها ، كل ذلك يدفعنا الى القول بأن ذلك التأثير فى ذلك الاتحاه مطلوب [2] ولكن على ألا يكون شامل حيث أن الادارة هى علم الوسائل لا ـ الغايات ، هى ادارة لتنفيذ وليست أداة رسم سياسة وان

(١) Brian Fay ; Social Theory & Political Practice , Lon., 1975 .

(٢) Katz Danet:Bureaucracy & the Public N.Y. 1945 .

كان تأثيرها على الغايات ملحوظ ومطلوب ولكن بقدر بحيث لا يتحول النظام السياسى الى نظام مدار (*) .

نلاحظ ثانيا أن السياسة العامة للدولة محصلة قوى كثيرة تعكس تداخل عوامل عديدة أقتصادية وسياسية واجتماعية ... بمعنى أوسع هى انعكاس النظام الاجتماعى الأم للنظام السياسى واعتبار أن السياسة العامة مدخلا يسمح بدراسة تأثير عناصر كثيرة .

ونلاحظ - ثالثا - أن هذه القوى الكثيرة التى تتفاعل ذات نظام يتمثل فى تأثيرها على النظام السياسى من خلال عمل العديد من جماعات الضغط (Pressure groups) التى يكون لها دور (غير رسمى) كبير فى التأثير على السياسة العامة - على اعتبار أن التأثير الرسمى يأتى من المؤسسات الرسمية للنظام السياسى وأهمها الحكومة والادارة (١) - بمعنى أن هناك مصدرين

---

* Administered Political System .

(١) Gerald Heager, The Politics of Underdevelopment , Lon. 1974 .

نلاحظ الابحاث المعاصرة للسياسة العامة اتساع الدور الذى تؤثر به البيروقراطية على السياسة العامة . وليس هذا التأثير سمة للمجتمعات المتخلفة حيث تكون المؤسسات البيروقراطية أقوى مؤسسات النظام السياسى ، ومن ثم يكون تأثيرها على السياسة العامة له مبرراته - انما لوحظ أن ذلك التأثير يتم كذلك فى النظم السياسية المتقدمة ، حيث يكون فى ارتفاع كفاءة البيروقراطية سبيلا الى اعتماد الحكومة أكثر عليها عند تصميم أو تعديل السياسة العامة .

راجع كذلك :

- Francis E. Rourke (Op. cit.,) Chaptrs 3-4 .

لقوة السياسة العامة - مصدر من السلطة ومصدر من التأثير .
والمطلوب تحقيق توازن مناسب بين المصدرين .

ولكن السياسة العامة أيا كانت تلك الضغوط تحتاج الى موارد بشرية وموارد مالية والى تسهيلات وخدمات مادية ومعلومات ومشاركة فى تطبيق القرارات وقوة شرعية (أى الحق فى العقاب) والقدرة على اقراره وتنفيذه فى وجه القوى المعارضة ، ذلك كله يتقرر على ضوء الاجابة على عدد من التساؤلات :-

(أ) ماهى الموارد القومية المتاحة وكيف يمكن تعبئتها .
هذه الموارد تحتاج الى توجيه ناحية الأهداف المختلفة للنظام السياسى وميزانية الدولة هى الوسيلة الاولى للتعبير عن الاهداف التى تبغى الحكومة تحقيقها علما بأن هذه الأهداف ليست متكاملة بقدر ماهى متنافسة فى اطار التنمية ولهذا فان التوزيع النسبى للموارد يحتاج الى تقديم الأولويات وتختلف العوامل المحددة لهذه الاعتبارات بين الموضوعية والحزبية .

(ب) ولكن موارد من التى سوف تستخدم فى اغراض السياسات العامة أى كيف توزع التكلفة ؟ وهى المشكلة الاولى فى العملية السياسية : من الذى سيدفع مثلا ضرائب أكثر وأقل من - الذى سيساهم بموارد مادية ؟ وماشكل هذه المساهمة .

(ج) وتحديد التكلفة لا يقتصر على هذا المعنى ولكن هناك معنى آخر وهو أن اختيار أحد البدائل يعنى التضحية بالبديل

الآخر واحتياجات التنمية متنوعة والموارد محدودة ونادرة واختيار اقامة أحد المشروعات قد يعنى بالضرورة التضحية باقامة مشروع آخر ، وهذا يرتبط بالمصالح السياسية التى ترتب أولويات حفظها بواسطة السياسة العامة .

(د) ثم ألا يستدعى كل ماسبق استخدام السلطة لضمان تنفيذ القرارات الخاصة بها حيث أن السياسة العامة وبرامج الحركة أو العمل التى تضعها الحكومة لا تدير نفسها بنفسها فهى تدار وتدفع بواسطة أشخاص لهم سلطات تعمل على توفير السلوك المناسب وهكذا فان مشكلة هامة ترتبط بالنظام السياسى وهى استخدام السلطة والتأييد الذى تحظى به يتوقف كذلك على المدى الذى يقتنع بها المجتمع .

ولكن المفهوم العلمى لا يجب أن يقف عند هذا الميكانيزم (Mechanism) بل لابد بالضرورة من وجود تأثير ذو طابع ثقافى يحكم ميكانيزم أى نظام سياسى ويعد أحد أهم محددات تأدية الوظائف السياسية . ويمكن أن يعبر عن ذلك بالأيديولوجية (Ideology) على أنها " مجموعة القيم والمعتقدات التى تحتوى مجتمعا من المجتمعات فى اطار ينظم علاقاته السياسية وتطوره الاجتماعى [1] " .

---

(1) Karl Mannheim; Ideology & Utopia-Lon.1960 .

والأيديولوجية بهذا المعنى تعكس الى حد كبير موقفا حضاريا وثقافيا تاريخيا للمجتمع . وهى محصلة التفاعل المستمر بين الجماعات والفئات الاجتماعية عند نقطة الالتقاء والاستقرار عند وضع (order) ثقافى معين . ولا يعنى ذلك بأى حال أن الايديولوجية تعكس وضعا مقبولا من كافة جماعات - وفئات المجتمع بقدر مايعنى أن الايديولوجية تعكس وضعا متوازنا فى الصراع الفكرى المستمر فى المجتمع بين جماعاته وفئاته المختلفة ، فالأيديولوجية هى فكر الوضع القائم (Status quo) .

وبهذا المعنى فان الأيديولوجية لابد وأن تتمثل فى طابع تاريخى نسبى (Historically-relative) لابد من التعرف عليه كاطار متناسق فى النظام السياسى يصلح لتفسير العديد من " الغايات " النهائية للمواقف السياسية فى ذلك النظام[1] . ورغم أهمية دراسات الأيديولوجية الا أن بعض العلماء ينظر الى فائدتها نظرة شك . ولعل أكثر هؤلاء تشكيكا فى فائدة الأخذ بمفهوم الأيديولوجية العالمة الاقتصادية جوان روبنسون J. Robinson . حيث ترى أن مفهوم الأيديولوجية دخيل على العلم حيث أنه يضع افتراضات مثالية لايمكن اختبارها فى التحليل العلمى [2] . ويشارك بعض أساتذة العرب فى مثل هذه

---

(1) M.Dobb; Theories of Value & Distribution, Cambridge, 1973 - PP. 2-12 .

(2) Economic Philosophy, Lon. 1964 , PP. 2-9.

الاراء بل ويذهب بعضهم بعيدا جدا عندما يتصور أن الايديولوجية تعكس مرحلة مبكرة فى نضوج الفكر السياسى ، بل ويشبهها بالتنجيم الذى تطور ليصبح علم الفلك [1] . الا أن بعض المهاحمين أكثر اعتدالا عندما يرون أن الايديولوجية وان كانت لازمة فى الجانب " الفكرى " للعلوم الاجتماعية الا انها غير ضرورية بالمرة فى الجوانب التطبيقية والتحليلية [٢] . ولكن يبدو لنا أنه لا مفر من دراسة الايديولوجية فى أى دراسة اقتصادية أو سياسية جادة ففى مجال دراسة السياسة العامة ، فان التعرف على وتحليل الايديولوجية يؤدى الى التعرف على " الغايات " النهائية خلف القرارات والتصرفات العامة - كما أن ذلك التحليل لابد وأن يكون ذو فائدة فى التعرف على الأساس الشرعى للنظام السياسى [٣] ، ويبقى فى شرح الشكلين رقم (٢ ، ٣) أخيرا أن نتبين التأثير العكسى الذى تحدثه الادارة على الحكومة ومن ثم على النظام السياسى ووظيفته الاجتماعية بشكل عام يتحقق ذلك فى مستوى كفاءة التنفيذ بما يتمثل فى درجة رضاء المواطنين عن حكومتهم ولا يعنى

---

(١) راجع مثلا - د. على عبدالقادر - مقدمة فى النظرية السياسية - القاهرة ١٩٧٤ - ص ١٢ .

Joseph Schumpeter : History of Economic (٢) Analysis, N.Y. 1954 .

(٣) راجع فى تحليل الأيديولوجية وتبيان وظيفتها فى النظام السياسى بالذات :

د. ابراهيم درويش - مرجع سابق - صفحات ٤٦ وما بعدها .

ذلك بأى حال أن الرضاء العام فى ذاته دليل على مثالية أو خلقيات أو كمال السياسة العامة ـ ولكنه مؤشر على كفاءة نظام الادارة . وعلى هذا النحو يمكن اعتبار درجة الرضاء العام مدخل (Input) للهيئة الحكومية فى ظل النظام السياسى ويمكن أكثر من ذلك اعتبار استمرار حالة " عدم الرضاء " " مدخل " هام للنظام السياسى ذاته قد يؤدى فى النهاية الى انهيار الحكومة بل والنظام السياسى القائم برمته . والرضاء العام يتأثر دون شك بمدى ما يحصل عليه الفرد من الادارة بشكل مادى (سلع ـ خدمات) ولكنه فى النهاية يمكن أن يكون مسألة " احساس بالرضاء ".

ولقد قامت دراسات كثيرة بمحاولات قياس ذلك الاحساس بالرضاء ومنها ما انتهى الى ان ذلك الاحساس يرتبط بأسلوب معاملة الادارة للفرد ، وأسلوب تنفيذها للسياسة العامة وايصالها للسلع والخدمات الى جموع المواطنين ، كما بينت مثل هذه الأبحاث أهمية قيام الادارة على صيانة حقوق الفرد ـ كما بينت أن اسلوب معاملة الادارة (الحكومة) للمواطن تعكس مكانة الفرد وحقوقه فى المجتمع الى حد كبير (١) .

---

(١) Daniel Lerner: The Passing of Traditional Society, N.Y. 1965. Lucian W.Pay: Politics Personality & Nation-Building, Yale, 1962,
يراجع فى ذلك دراسة الاستاذين (G.A. Almond
Sydney Verba) فى خمسة دول هى الولايات المتحدة
والمملكة المتحدة والمانيا الغربية وايطاليا والمكسيك ، فقد قامت

ويبدو لنا انطلاقا من هذا التفسير طبيعة التعقيد المحيط بمسألة الرضاء العام فى الدولة النامية ، اذ أن - ممارسات الادارة فيها تبعد فى أغلب تلك الدول عن الاتصاف بصفات انصاف المواطن واحترام حقوقه ، بل أحيانا تبعد حتى عن معاملته كآدمى .

وبالطبع يعكس ذلك صعوبات أخرى تعود الى خضوع كثير من الدول النامية الى نظم استبدادية تنشر معلومات وتظاهرات تأييد واستفتاءات (ذات نتائج الـ ٩ر٩٩ ٪ فى التأييد للسياسة العامة) . الا ان سوء العلاقة بين الادارة من ناحية والمواطن من الأخرى تعكس ضمن ما تعكسه تباعد السياسة العامة عن المواطن مهما كانت مظاهر التقارب .

==

تلك الدراسة على أساس محاولة ايجاد صلة بين الرضاء العام أو الاتجاهات السياسية للمواطنين من ناحية وبين انماط التعاون بين المواطن من ناحية والادارة من الاخرى .

The Civic Culture , Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton , 1963 .

* تتسم النظم السياسية الديمقراطية بمرونة تغيير الحكومة دون مايلزم لذلك تغيير النظام السياسى - بينما فى النظم الدكتاتورية - لا يكون هناك مفر من تغيير النظام السياسى كله اذا ما تصاعد عدم الرضاء مع استحالة تغيير الحكومة - لاحظ مثلا كثرة " التعديلات الوزارية " وتغيير الوجوه فى النظم السياسية غير الديمقراطية والضعيفة فى نفس الوقت .

ويبدو لنا فى تخلف أساليب الادارة سببا لظهور فجوة بالغة التعقيد تتسع خصوصا فى الدول النامية بين السياسة العامة من ناحية (حتى تلك المبنية على دعامات متقدمة واخلاقية) وبين الرضاء العام من الناحية الأخرى .

وبداهة أن الرضاء العام لا يعكس فقط كفاءة الادارة (Efficiency) وانما هو لابد وأن يعبر بالضرورة عن فاعلية الحكومة (Effectivness) لأنه يستحيل علميا أن ترتفع كفاءة عمليات الادارة فى ظل سياسات عامة عديمة الفاعلية . معنى ذلك أن الحكومة مطالبة بتصميم السياسات الفعالة من وجهة نظر احتياجات النظام السياسى حتى تستطيع الادارة أن تنفذ تلك السياسة العامة بكفاءة فتحقق بذلك الرضاء العام للمواطنين عن الحكومة ومن ثم الاستقرار السياسى (*) .

الاطار العام لتكوين السياسة العامة

تظهر الحكومة كأهم المؤسسات الرسمية للنظام السياسى وتنصب وظيفتها الرئيسية فى تصميم والاشراف على تنفيذ السياسة العامة.

(*) لاحظ هنا تأثير البيروقراطية فى " تغيير " السياسة العامة عندما تنتقل من مؤسسات الحكومة التشريعية الى أروقة ودهاليز البيروقراطية للتنفيذ . ان التغيير فى بعض الحالات يصل الى حد تعديلات جذرية فى صميم الموضوع . فى تأثيرات البيروقراطية - راجع مؤلفنا نظرية الادارة العامة (الطبعة الخامسة) - كذلك :
Francis Rourke - (Ibid) .

وتظهر الادارة العامة كذلك كأهم المؤسسات الرسمية للنظام السياسى وتنصب وظيفتها فى التنفيذ الكفء للسياسة العامة .

وكلا الوظيفتين : الحكم والادارة يحتاج الى اتخاذ العديد من القرارات فى اطار واقع معقد يظهر فيه التداخل الكبير بين صنع السياسة العامة من ناحية وتنفيذها من الناحية الأخرى الى الحد الذى يجعل من الصعب اعتبار قرارات السياسة العامة من صنع الحكومة فقط دون الادارة أو اعتبار قرارات التنفيذ من صنع الادارة فقط دون الحكومة (١) .

ولكن برغم تلك الملاحظات التحليلية المعترف بأهميتها فانه من الممكن بل ومن الضرورى التمسك بالتفرقة بين الحكومة والادارة فى نطاق النظام السياسى ، وبحسب تعاريفنا السابقة يكون العاملين فى الحكومة هى القيادات العليا الرسمية فى النظام السياسى والتى تقود نظريا وعمليا لا الحكومة فحسب وانما كذلك الجهاز الادارى ، فهذه النخبة من القيادات السياسية والتى تضم رئيس الحكومة وكبار معاونية وبعض القيادات البيروقراطية المرتبطة به وهى بالطبع لا يمكن أن تكون قيادات الحكومة دون أن تكون فى

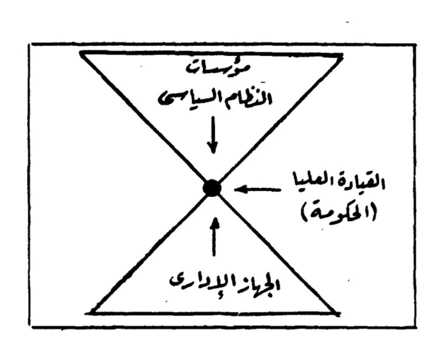
---

(١) يرى البعض لذلك أن السياسيين العاملين فى الحكومة هم اداريون لبعض الوقت Part-time Adiministrators والاداريون العاملون فى الجهاز الادارى هم سياسيون لبعض الوقت Part - time Politicians

راجع Y.Dror:Ventures in Policy Sciences-N.Y, 1976 .

ذات الوقت قيادات للجهاز الاداري ٠

ويبين لنا الشكل التالى (رقم ٤) تلك الطبيعة التداخلية للتنظيم الحكومى والاداري (١) ٠



شكل رقم (٤) القيادة العليا الحكومية (سياسية ـ ادارية)

ويبدو لنا من الشكل السابق أن القيادة العليا تدين بالولاء لمؤسسات النظام السياسى الحاكم حيث يتم الاختيار بأساليب متعددة تبعا لنوع النظام السياسى ٠ ولكن تكون القيادة هنا مسئولة أمام القاعدة لاحظ " شكل الهرم السياسى المقلوب " * ٠

(١) راجع فى المعانى السابقة مؤلفنا نظرية الادارة العامة ٠
كذلك نحيل القارىء على دراسات الاستاذ Y . Dror فى علم السياسة العامة (Poblic Policy Science) وسوف نشير الى بعضها أنظر المرجع السابق فى دراسة السياسة العامة ٠

* ممثلة فى المؤسسات التشريعية والحزبية وغيرها حسب طبيعة النظام السياسى ٠

كما أن هذه القيادة العليا لا تعد لذلك جزءا من البيروقراطية بل هى جزء من النظام السياسى الحاكم . ولكنها تقود الوزارة أو المصلحة اداريا لذا كثيرا مايتعاون مع الوزير جهاز ادارى فنى كبير يستطيع القيام بأعبائه الواسعة فى مجال تمثيل السياسة العامة (المصلحة العامة) فى الوزارة وفى مجال القيادة الادارية للوزارة وجزء من هذه القيادات يمكن أن يكون لها الطابع السياسى .

وفى الدول التى تأخذ بنظم الأحزاب يكثير تكوين وظيفة " الوكيل الدائم " للوزارة ضمانا لاستقرار القيادة الادارية للوزارة فى حالة تغيير الوزير .

أما فى الدول التى تفتقر الى وجود التنظيمات السياسية المتطورة ، فان الوزراء عادة مايستعينون بجهاز فنى خاص ضخم يعاونهم فى قيادة الوزارة وتوجيه العمل فيها ؛ ويعاون القيادة العليا للجهاز البيروقراطى ويمكن أن نقسم هذا الجهاز الى مستوى الادارة العليا والى باقى أعضاء الهيئة الادارية .

وتعتبر الادارة العليا - للقيادة الادارية المعاونة للوزراء وهى فى الغالب جزء من الهيكل الوظيفى والادارى للبيروقراطى (*) وترتبط الادارة العليا لذلك بالخدمة ارتباطا وثيقا اذ انها

(*) من الممكن أن يكون لبعض هذه القيادات الادارية ، انتماءات سياسية .

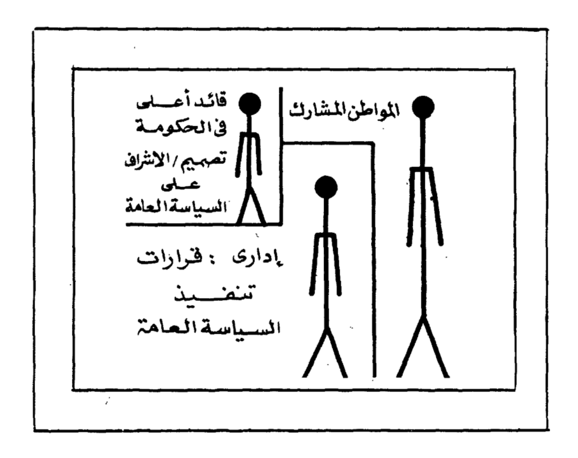
تصل الى هذا المستوى من خلال التدرج فى الخدمة وعن طريق اكتساب المهارة والخبرة الادارية فتدين بولائها لهذه البيروقراطية لا للتنظيم السياسى بل أن هذا المعنى يؤكد عليه فى بعض النظم بالتأكيد القانونى على حياد الادارة العليا للبيروقراطية .

ومن هنا ، فان القيادات الادارية (الادارة العليا للبيروقراطية) لا تقدر وحدها على تمثيل العمل القيادى الرسمى فى النظام السياسى وألا تحول ذلك الى عمل " تكنوقراطى " وبيروقراطى منغلق ، ان وجود القيادات السياسية على رأس المنظمات البيروقراطية التى تنفذ السياسات العامة هو ضمان حيوى لخضوع تلك العمليات للنظام السياسى بالقدر الذى يحقق " السيطرة السياسية على البيروقراطية " .

ونحن لا ننفى فى هذا الجدل امكان صعود قيادات سياسية من خلال التنظيم البيروقراطى أى من بين القيادات الادارية ـ ولكن بداهة أن ذلك يعنى أن العمل السياسى فى أى نظام سياسى متقدم هو عمل متاح للجميع من الراغبين فيه ، ومن ثم يكون التصعيد للمستويات القيادية السياسية أمرا ممكنا . ولكن عملية التصعيد تكون بناء على مؤشرات سياسية فى طابعها حتى وان كانت تنطبق على مواقف ادارية .

والغاية النهائية فى كل هذه التحليلات يجب أن تكون رفاهة المواطن وصالحه فهذا هو السبيل الى تحقيق الرضاء العام ومن ثم

الى استقرار النظام السياسى • وتسييس (Politicization) البيروقراطية لا يعنى ابدا اضعافها أو التوصل الى الشكل التقليدى لعلاقة التابع / المتبوع (Servant / Master) بين الادارة والحاكم انما يعنى التوصل الى بيروقراطية ذات كفاءة عالية وفاعلية فى خدمة المواطن وفى اطار النظام السياسى • والمواطن الذى نعنيه فى هذا التحليل يظهر فى الشكل التالى رقم (٥) :



شكل رقم (٥) المواطن المشارك فى النظام السياسى

---

(١) يسمى النظام السياسى فى هذه الحالة النظام السياسى المدار Administered Political System. راجع مؤلفنا - ادارة التنمية - طبعة ثالثة لدار المعارف •

وبتين لنا من الشكل (٥) أنه من وجهة نظر التحليل العلمى لاطار تكوين السياسة العامة فى أى نظام سياسى يصح أن نقرر بوجود ثلاث عناصر تتخذ قرارات Decision-Takers هى[١] :

بالنسبة للعنصر الاول :

والمقصود به القيادات السياسيةالعليا التى تقود الحكومة والجهاز الادارى معا ، وهى التى تعد مسئولة عن اتخاذ قرارات السياسة العامة ومتابعة تنفيذها وتتأثر فى عملها بتركيبها الاجتماعى والفكرى وانتماءاتها الحزبية .

بالنسبة للعنصر الثانى :

المقصود به الموارد البشرية كما وكيفا اللازمة لتنفيذ السياسة العامة ويشمل ذلك العنصر ليس فقط الكمية المتوفرة من ذلك العنصر بل كذلك نوعية اعداده وتأهيله ومدى ملاءمة ذلك الاعداد والتأهيل مع نوعية البرامج اللازمة لتنفيذ السياسة العامة وارتباطاته الاجتماعية ونظام العمل الذى يعمل فى نطاقه واهم من كل ذلك " اسلوبه " فى العمل والذى يعكس بصورة أو اخرى الاطار الثقافى السائد .

العنصر الثالث :

فهو الفرد كمواطن ـ كمشارك فى النظام السياسى حيثأن الفرد فى أى دولة يسعى لتحقيق مصالحه عن طريق محاولة المشاركة فى

---

(١) Y.Dror:Ventures in Policy Sciences-N.Y.1976.

بناء السياسة العامة وذلك بدرجات وبدوافع مختلفة وبطرق كثيرة أهمها محاولة التأثير على البيروقراطية .

أمامنا - اذا - نظرنا على الأقل ثلاث مجموعات من الادوار يظهر لها ثلاثأنواع من القرارات المؤثرة فى تكوين الاطار العام للسياسة العامة فى اى اطار أى نظام سياسى هى قرارات الحكومة التى تستهدف التنفيذ الكفء للسياسة العامة وقرارات المواطنين التى تستهدف التأثير على السياسة العامة وعلى تنفيذها فى وقت واحد (1) .

وتتداخل كل هذه العمليات السياسية والادارية مع بعضها البعض بحيث يصعب تصور امكان عزل أى محموعة منها عن الاخرى ولعل أبرز مايؤكد ذلك هو تحليلنا لأسلوب التوصل الى قرار ما من أى نوع من الانواع الثلاثة - وهنا تفرق دراسات علم السياسة العامة (٢) . بين مرحلتى صنع القرار Decision making ومرحلة اتخاذ القرار (Taking) فالأخيرة هى التى يظهر فيها الفروق بين هذه القوى العاملة فى نظام الحكم والادارة ولكن أى قرار يتخذ هو فى نفس الوقت قرار مصنوع .

أى أن القرار المتخذ (Taken) قد لا يعبر بالضرورة عن القوى الحقيقية صانعته طالما أن صناعة القرار (Decision-making)

---

(١) Dror , Op.cit .

(٢) Ibid .

تحتمل اشتراك العديد من العناصر وتقوم كل دراسات الادارة في الدول النامية ـ مثلا ـ على حقيقة الدور المتزايد الأهمية للبيروقراطية في صنع قرارات السياسة العامة التي تتخذها الحكومة وتبين لنا بعض التحليلات أن أي قرار هو ناتج مجموعة قرارات يمثل كل منها اسهاما معينا في صنع هذا القرار .

ويمكن النظر الى تأثر البيروقراطية على مستويين الاول ، هو مايصح تسميته بمستوى " السياسية العامة للبيروقراطية " Internal Public Policy of the bureauucray وتمثل قيادات البيروقراطية القريبة الصلة بالقيادات الحكومية والتي يمكن اعتبارها جزءا من مؤسسات الحكومة أكثر من كونها جزءا من مؤسسات الادارة والتي تتأثر بتوجيهات القيادة والمبادئ العلمية للادارة [1] .

* المستوى الثاني ، هو مستوى العمل الاداري ذاته داخل أجهزة وادارات البيروقراطية وهنا تغلب التأثيرات المهنية . وهذا المستوى يكون قابل للتأثير من الرأي العام مباشرة أكثر من المستوى الاعلى للبيروقراطية لطبيعة اتصالاته وتفاعله مع

---

(١) راجع لذلك :

- Francis Rourke : Ibid.ch.5.
- G.Hershey: Protest in the Public Service-N.Y.,1973.
- G.Brewer & P.de lean , Op.cit.Dorsy Press, 1983 .

المواطن فى ظل النظام السياسى .

هذا من ناحية أما من الناحية الاخرى ، فانه يصعب فى مجال التحليل العلمى أن نجد قرار ما يتصف بأنه قرار خالص للحكومة أو للادارة أو يعبر فقط عن المواطن - أى أى قرار يمر فى عمليات عديدة سياسية وادارية تجعله فى الحقيقة من صنع المواطن ومؤسسات النظام السياسى الحكومية والادارية ولكن ماهو حيوى فى كل ذلك هو التوصل الى " توازن " مستمر بين العديد من " الضغوط " والأولويات وهذا التوازن يظهر لنا من خلال تحليلنا لمستوى ودرجة الرضاء العام الذى ينتج من عمل وتفاعلات المؤسسات الحكومية والادارية فى النظام السياسى - وهو ناتج لابد وأن يعبر فى النهاية عن نظام سياسى يشعر غالبية مواطنيه أن حكومته وادارته يعملا بكفاءة وفاعلية لارضاءه واشباع حاجاته .

امامنا - اذا - مطلبين أساسيين :-

• مطلب أن تكون ادارة التنمية ذات طبيعة مهنية (Professional) متوازنة بقدر الامكان مع المحيط الإجتماعى والسياسى الذى تعمل فيه وغير متباعدة فى ذات الوقت عن " علم " الادارة العامة مما يتطلب ضرورة دراسة التأثيرات الاجتماعية والوصول الى اقتراح الاطار السلوكى (الثقافى) الملائم لمهنة الادارة .

• مطلب أن تكون ادارة التنمية جزء من الاطار المكون للسياسة العامة بحيث تخضع عملياتها لمؤسسات صنع السياسة العامة

وفى ذات الوقت تعى ادارة التنمية أهمية ارتباط كفاءة عملياتهـا باحداث الاثار الفعالة فى النظام السياسى أى أن تعمـل ادارة التنمية فى الاتجاه الصحيح المحقق للغايات البعيدة للسياسة العامة من حيث استقرار النظامالسياسى وهو ما لا يتأتى الا بنجاح ادارة التنمية فى ايصال اهداف السياسة العامة فى ظل أقصى درجـات الرضاء العام (Public Consent) •

الفصل الرابع

الاصلاح الاداري

لماذا الاصلاح الاداري

تصميم السياسة العامة فى الدول النامية على أساس قيام الجهاز الادارى بدور اساسى فى التنمية لاينهى كل مشكلات التنمية . ولقد ثار جدل كبير حول تلك القضية : أى هل يقوم الجهاز الادارى بدور فى التنمية أم يترك ذلك للمنظمات الاهلية والافراد ولكن هذا الجدل ، وقد انتهى الآن وأصبحت الدول النامية جميعا تقريبا وقد أفسحت للجهاز الادارى دورا أساسيا فى عملية التنمية ، لم يحل المشكلة ، اذ أن هناك المشاكل التى عاقت التنمية أصلا ، أى مجموعة المشاكل التى منعت تحقيق التنمية طبيعيا . ولن تجد الدولة النامية ان السياسة العامة باعتمادها على الجهاز الادارى فى عملية التنمية الا مؤديه الى تجسيد مشاكل التنمية وتعميقها ، فمن ناحية يعنى المبدء فى التنمية باستخدام الجهاز الادارى ضرورة التصدى لمواجهة مشكلات التنمية حتى يمكن - استخدام الموارد القومية المحدودة فى الدولة النامية بكفاءة وعدم التصرف فيها تصرفا غير اقتصادى . ومن الناحية الاخرى ، يعنى اعتماد ادارة التنمية اعتمادا كثيفا على الجهاز الادارى مواجهة أخطر مشكلة للتنمية ، الا وهى مشكلة تخلف الجهاز الادارى ذاته .

فالجهاز الادارى كما تعده دراسات التنمية ، من أهم معوقات تحقيق التنمية فى الدول النامية ، وذلك للمشاكل الكثيرة التى يعانى منها فى معظم الدول النامية .

ان الجهاز الادارى يمكن أن يظهر عجزا مؤسفا فى ادارة التنمية ويمكن أن يدير التنمية بأساليب غير علمية تصبح مع الزمن " انماط ومستويات " فى التنظيم والادارة " السيئة جدا " فى الدول النامية لا يمكن استبدالها .

ويمكن أخيرا أن يخفى الجهاز الادارى عدم قدرته فى ادارة التنمية عن طريق اخفاء الحقائق والسيطرة على القوى الاجتماعية الراغبة فى التنمية والتى تضحى من أجل تحقيقها .

وكل هذه اخطار واضحة تماما وهى مكتوبة الآن بلغة سهلة لا صعوبة فى تبيان ماترمى اليه . نحن نرمى الى تأكيد أهمية الاصلاح الادارى ، ولسنا بأى حال دعاة غض النظر عن التنمية - بحجة ضعف وعجز الجهاز الادارى .

ولكننا - عندما ندعو للتنمية ، ونجد اننا مضطرين للدعوة الى الاصلاح الادارى - فاننا نعنى بذلك أن السياسة العامة التنموية بدون الاصلاح الادارى الفعال تكون أسوأ بكثير من عدم التنمية فى الاصل .

فالاصلاح الادارى يتناول التنظيم الشامل للدولة منذ المبادرة بالبدأ فيه وتقريره النهائى من جانب أجهزة السياسة العامة للدولة

وبالاسلوب الذى تراه ملائما لتحقيق الفعالية لاهدافها .

مفاهيم الاصلاح الادارى

الاصلاح الادارى والتنمية الادارية والتخطيط الادارى كلها مصطلحات تستخدم فى ابحاث تتناول موضوعا معينا هو تنظيم جهاز الدولة وحل مشكلاته وزيادة كفاءة تحقيقة للسياسة العامة للدولة .

الا ان هناك بعض البحاث الذين يفرقون بين المفاهيم أو الاصطلاحات الثلاثة (1). فالاصلاح الادارى يقترن بالنظرة المتأنية

(1) للاساتذة العرب جهود كبيرة فى دراسة وتحليل الاصلاح الادارى ـ نذكر منهم على سبيل المثال لا الحصر :ـ

- د. عبدالكريم درويش ، البيروقراطية والاشتراكية ، دراسة فى الادارة والتغيير الاجتماعى ـ الانجلو المصرية . القاهرة .
- د. عبدالملك عودة ، الادارة العامة والسياسة . الانجلو المصرية ـ القاهرة ١٩٦٣ .
- د. حمدى أمين عبدالهادى ، نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة دراسة الاصول العامة للتنمية الادارية ، وتطبيقاتها المقارنة :القاهرة دار الفكر ١٩٦٦ .
- د. سيد الهوارى ، الادارة الاصول والاسس العلمية : الطبعة الرابعة مكتبة عين شمس سنة ١٩٧٠ .
- د. اكرام يوسف سيد ، بين الترميم واعادة البناء فى الاصلاح الادارى ـ مجلة الادارة ـ يوليو سنة ١٩٦٩ القاهرة .
- د. ابراهيم درويش ـ التنمية الادارية ـ النهضة العربية سنة ١٩٧٤.
- د. عامر الكبيسى ـ الادارة العامة ـ جامعة بغداد ١٩٧٩ .
- د. على السلمى ـ الادارة المصرية ، رؤية جديدة ـ الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٩ .

والاسلوب التدريجى المرحلى لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة وغير ملموسة من حيث واقع التغيير وآثاره .

فهو أسلوب أكثر زرانة من غيره من الاساليب فى سبيل تحقيق تغيير وتنظيم جهاز الدولة .

والتنمية الادارية تقترن بتنمية العنصر البشرى فى الادارة خاصة فى المستويات التنفيذية أى مستويات المديرين .

والتنمية الادارية تساير المصطلحات التى ظهرت فى مختلف الكتابات العلمية الاجتماعية كالتنمية السياسية والاقتصادية والثقافية ومختلف الفروع العلمية التى تبحث فى ظاهرة كفاءة السياسة العامة والرغبة فى تحقيق الافضل لدى الدول النامية .

فالتنمية هى تعبير عن حيوية السياسة العامة وتطورها وتقدميتها فى كافة نواحى الحياة الاجتماعية ومنها النواحى الادارية .

==

– د. أحمد رشيد – الاتجاهات الحديثة فى الادارة – معهد الادارة العامة الرياض ١٩٨٠ .

– د. عبد المعطى عساف – المتغيرات الاصلية فى عملية التطوير الادارى فى الدول العربية – رسالة دكتوراة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة ١٩٨٠ .

أما مصطلح التخطيط الادارى فهو أكثرها تعقيدا حيث نعنى به تلك العملية الادارية الهامة التى يمارسها رجل الادارة فى أى منظمة وعلى أى مستوى فالادارة تنقسم الى عدة أنشطة مترابطة غير منفصلة فى الواقع العملى ومنها النشاط التخطيطى وهو تحديد الاهداف واختيار الوسائل الملائمة للوصول الى الاهداف فهو نشاط أساسى فى العملية الادارية وبعض الباحثين - يرى ان القرارات الادارية كلها قرارات تخطيطية اذ أن مضمونها جميعا هو وضع خطة محددة للهدف والوسيلة المثلى فالعملية الادارية فى جوهرها هى عملية تخطيطية مع ترجيح دور المستويات الاعلى فى الجهاز الادارى فى ذلك الصدد عن المستويات الدنيا منه •

والعمل القيادى فى الدولة هو عملية تخطيطية - وقراراته قرارات تخطيطية فالتخطيط القومى له جوانب عدة سياسية واقتصادية واجتماعية ومنها بالضرورة الجانب الادارى •

فتخطيط الجانب الادارى يستهدف اساسا خدمة الجوانب المتعددة الاخرى للتخطيط القومى الشامل •

والدولة الآخذة بنظام التخطيط الاقتصادى الشامل لابد لها أن تأخذ بالتخطيط الادارى الشامل لان تنظيم الدولة يجب أن يكون ملائما لهذه القرارات الاقتصادية •

فالتخطيط الادارى هو ادارة الخطة القومية العامة للدولة • والاتجاهات الفكرية الثلاث (الاصلاح - التنمية - التخطيط) كلها

تمثل نظرة تنظيمية فاحصة لاقامة الوسائل البنيانية الهيكلية بما يحقق أهداف السياسة العامة للدولة بأقصى كفاءة ممكنة .

ومفهوم الاصلاح فى الفكر والممارسة الاداريين الغربى هو احداث تغييرات مستمرة فى هيكل تنظيم الدولة . وهذا المفهوم المبسط يعكس الثقافة الادارية الغربية التى تتصف بصفة أساسية هى التجريبية والبراجماتية .

فلا توجد حقائق مطلقة فى التنظيم الادارى بل محرد افتراضات نظرية قابلة للاختبار لتقرير مدى فعاليتها وصحتها فى التطبيق الفعلى فالفكر الادارى الغربى يؤمن بمبدأ التجربة والخطأ وتغيير النظرة الى الصواب والخطأوالى التنظيم الادارى من فترة لاخرى وعموما فان التنظيم الادارى فى الدول الغربية يقوم على دعامتين:

الاولى ـ اقامة الهيكل التنظيم (مفهوم ستاتيكى) .

الثانية ـ اعادة بناء الهيكل التنظيمى (مفهوم ديناميكى) .

فالدعامة الاولى لا تعنى انتهاء تنظيم الجهاز الادارى بل مجرد البدء فى عماية تشغيل هذا الهيكل واقعيا تجريبيا مما ينتج معه وجود ثغرات أو نقص أونقاط ضعف فى تنظيم الهيكل وبالتالى تلاحقه فورا عملية اعادة التنظيم .

فالتنظيم واعادة التنظيم هما وجهان لعملية واحدة هى التنظيم الفعال لذلك فقد جرى العرف التنظيمى الادارى فى الدول

الغربية على انشاء وحدات متخصصة فنية فى التنظيم الادارى على أعلى مستوى فى الدولة وتلحق برئيس الدولة أو بوزير الخزانة (اذ أن وضع الميزانية العامة للدولة يجب أن يؤسس على اعادة نظر مستمرة فى الهيكل الادارى لها) .

وتقوم هذه الوحدات بدراسة مستمرة للهيكل التنظيمى للدولة من حيث مدى ملاءمته لاهداف السياسة العامة وبرامج الدولة وتبدى ملاحظتها الفنية فيما يتعلق بأوجه التغيير المستمر اللازم احداثها فى هذا الهيكل وهذه المكاتب تسمى مكتب التنظيم والاساليب (أو طرائق العمل) [1] . وينبع عمل تلك الوحدات من طبيعة أساليب العمل وتقادم بعضها وضرورة ادخال التعديلات عليها من وقت لآخر . وتحتاج هذه الوحدات عادة الى التأييد الكامل من الادارة العليا للمنظمة نظرا لانها تعتبر وحدات تغيير وتطوير وعموما يجب الا نتصور أن تلك الوحدات يمكن فرض آرائها بالقوة بل يمكنها أن تفرض نفسها بالثقة فيها وهذا يرتبط بدوره بمدى كفاءة الخدمات التى تقدمها .

ولا يعنى ذلك بأى حال أن الاصلاح الادارى فى دول النظام الغربى يتم بهذه البساطة بمعنى أنه عمل تلقائى يتركز حول أساليب العمل ـ بل ان هذا يعنى ان الاجهزة الادارية قد بلغت

---

(١) يراجع فى ذلك O.E.C.D: Public Administration and Economic Development, Lon. 1970 .

درجة عالية من النضج وهى قدرتها على رؤية الحاجة الى الاصلاح ـ والسعى الى تحقيقه فى نفس الوقت ـ الواقع ان مكتب التنظيم وأساليب العمل يمثل أداة هامة للاصلاح الادارى الا أنه فى وجوده لا يغنى عن الحاجة الى الاصلاح الادارى الحذرى . والملاحظ فى الدول الغربية أن الهيكل التنظيمى للجهاز الادارى هو نظام مستقر (Stable)[1] الى حد كبير أى ان معالمه واضحة وأبعاده معروفة الا أنه متطور غير متحجر جامد ولكن مظاهر التغيير فيه تماثل طبيعة تطور أهداف الدولة الغربية ذاتها من حيث البطء وعدم الجذرية وعدم الفجائية بل انه يتم بناء على نقاش طويل تشارك فيه فئات عديدة من الشعب فمثلا قرارات وقوانين التأميم فى بريطانيا انما صدرت بعد مناقشات على مختلف المستويات الرسمية والاجتماعية استمرت ٣٠ سنة ، وفى حالة حدوث طفرة اجتماعية أو سياسية أواقتصادية سريعة كأن تتبنى السياسة العامة اهداف جديدة غير مألوفة فى نظامها أو تضع برامج جديدة فانه بالنسبة لتنظيم وشكل الحهاز الادارى فى هذه الحالة يتم الاصلاح الادارى به عن طريق تشكيل اللجان ذات الطابع الفنى السياسى معا وحتى لو تم تشكيلها بقرار ادارى فهى تقدم توصياتها الى السلطة التشريعية التى تقوم بمناقشة هذه التوصيات والمقترحات على ضوء الاثباتات التى تؤيدها أو الوقائع التى تفندها وفى النهاية تصدر التشريعات اللازمة لاعادة تنظيم الدولة

---

(١) Ibid , P . 16 .

بناء على مضمون تلك التوصيات مثل لجنة المادة ٧٦ فى فرنسا[1] - ولجنة فولتون فى - بريطانيا التى تكونت سنة ١٩٦٦ لدراسة الاوضاع التنظيمية للخدمة المدنية فوضعت تقريرها فى سنة ١٩٦٧ ولم تصدر التشريعات الاصلاحية للخدمة المدنية الا تباعا من سنة ١٩٦٨ والى الان (١٩٨٣) مازالت بعض هذه التوصيات محل بحث ودراسة ولقد جاء فى تقرير فولتن أفكار ثورية تستهدف احداث تغيير جذرى فى الخدمة المدنية البريطانية حيث دعى فولتن الى تغيير الكادر المتعدد للخدمة المدنية وتحويله الى كادر موحد وذلك بعد أن ظلت الكادرات فى بريطانيا ثابتة التنظيم منذ قرون على ٣ فئات ولكل منها درجاته الخاصة وتشكيلاته ونظم خاصة للدخول فيه والخروج منه هى :-

---

(١) تكونت سنة ١٩٥٩ بفعل المادة ٧٦ من القانون المالى وهذا يوضح لماذا سميت بلجنة م ٧٦ لقد تبين بعد صدور القانون وجود مشاكل تطبيقية ترتبط بتنفيذ هذه المادة بالذات ولابد من حلها على المستوى الحكومى .

ثم تكونت عدة جماعات للعمل على حل هذه المشاكل المعينة مثل اصلاح نظام المعاشات وشروط العمل فى المؤسسات الصناعية الحكومية والغيت هذه اللجان بعد تقديم تقاريرها عن هذه المواضيع المتخصصة .

ومثال آخر لهذا النوع من اللجان الخاصة هو لجنة اللامركزية (عدم التركيز) اذا لاحظت الحكومة اتساع مسئوليات الادارات المركزية مما أدى الى انفاق الكثير من الوقت على التفاصيل مع عدم وجود وقت كاف لتخطيط السياسة ، لذا فقد تقرر التفويض فى القرارات الثانية الى المحافظات ورؤساء الخدمات المحلية وتكونت

١ ـ كادر كتابى .

٢ ـ كادر تنفيذى .

٣ ـ كادر ايدارى قيادى .

كذلك دعا فولتن الى الاخذ بمبدأ التعيين للخدمة المدنية فى الوظائف الفنية من خارج الجهاز الادارى وهذا النظام معمول بـه فى الولايات المتحدة حيث يتم تعيين موظفين فى الجهاز الادارى للدولة من الشركات الاهلية وقطاع الاعمال الخاصة عموما وذلك لايحاد همزة وصل بين القطاع الخاص والخدمة المدنية ، كذلك دعا الى توضيح معالم الوظائف الاستشارية فى الاجهزة الادارية بما يضيفه ذلك من تغيير فى طبيعة الادارة البريطانية العريقة ـ الخطية الرئاسية ـ علما بأن ظاهرة الاجهزة الاستشارية فى الهيكل الادارى منتشرة فى امريكا وهكذا ليس من المتوقع أن تتكون لجنة أخرى مماثلة فى بريطانيا قبل ٢٠ عاما على الاقل مثلا الا لو حدثت تغييرات جذرية فى النظام السياسى البريطانى (١) .

لجنة لتحديد الادارات المركزية الوظيفية التى قد تنتقل من باريس الى المحافظات علما بأن كل هذه اللجان تعتبر مؤقتة تحل فور الانتهاء من تحرياتها والبعض الآخر لها شروط للرجوع اليها .

(١) فى الثامن من فبراير سنة ١٩٦٦ تكونت لجنة من ١٢ عضوا يرأسها لورد فولتون وقد عهد الى تلك اللجنة دراسة وتقييم نظم الخدمة المدنية البريطانية من حيث الهيكل التنظيمى ونظم التوصيف والتدريب وأساليب العمل ـ ووضعت اللجنة تقريرها فى يونيو ١٩٦٨ .

وفى الولايات المتحدة الاميركية تمثل لجان الدراسات الاستشارية فى مسائل تطوير الادارة أهم ادوات تحسين وتدعيم السياسة العامة (Public Policy) وتقوم بها المعاهد المتخصصة والجامعات واللجان التى تنبثق عن الحمعيات والروابط المهنية مما يكسب الاصلاح الادارى حيوية كبرى ويجعله عملية مستمرة ذاتية ذات طبيعة ديناميكية فريدة •

أما الاصلاح الادارى فى الفكر الماركسى فهو عملية احداث

=

يراجع لتفاصيل أكثر :

الدكتور أحمد رشيد ـ تقرير فولتون دراسة فى الاصلاح الادارى ـ المنظمة العربية للعلوم الادارية العدد ١٣٤ •

ولقد وجه فولتون خطابا شهيرا فى سيمنار عن الاصلاح الادارى تناول فيه التطور الذى ـ يحدث فى الخدمة المدنية والذى يجعل للاصلاح وجودا أساسيا فيها ـ ان الخدمة المدنية فى اعتقاده أصبحت مطالبة لا بأن تخفظ الاشياء جارية (Keep things going) وتقوم على أساس العمل كما تعودت (management by tradition) بل يجب أن تبتكر ـ واذا كان على الخدمة المدنية ان تبتكر بنجاح فلابد أن يكون لديها جاز للاحساس حتى يمكنها أن تندمج بعمق فى الحركات الاجتماعية والانتاجية والتكنولوجيا للمجتمع الذى يحيط بها ؛

" Inter-Regional Seminar on major Administrative Reforms in Developing Countries "-Falmer, Brighton , April 1973 .

كذلك

Improving the Accountability & Performance of government - Ibid- Washington ,D.C.1982

تغيير جذرى فى البناء التنظيمى للدولة من النواحى المادية ثم متابعة هذا التغيير الجذرى بالتوعية الثقافية الادارية من أجل تثبيته فى المجتمع الجديد الاشتراكى ، فالتغيرات الادارية المادية تأتى أولا ثم يليها تثبيتها ثقافيا وتحويلها الى اتجاه سلوكى فعلى فى المجتمع الاشتراكى وفى أجهزته الادارية. ففى تجارب الاصلاح الادارى الغربية تجد تطورا فكريا عكسيا فالدعوة الى التغيير تسبق احداث التغيرات المادية فعليا أما فى النظام الماركسى فهناك طليعة البروليتاريا متمثلة فى قيادات الحزب الشيوعى التى تستطيع بما لها من قوى سياسية وعقيدية وايديولوجية وشعبية ان تبدأ فوريا بتنفيذ الاصلاح الادارى ماديا وعمليا أى احداث اصلاح ادارى مفاجئ وسريع جذرى ثم بعد ذلك تقوم بحملات التغيير الثقافى النفسى .وتطبيق هذه الفكرة يقوم على أساس المفهوم الماركسى اللينينى للدولة وهو ضرورة تصفية أجهزة الدولة الرأسمالية حتى يمكن تدعيم النظام الاشتراكى حيث مؤسسات الدولة الرأسمالية هى أداة الطبقة الحاكمة لقهر الكادحين واستغلال فائق القيمة من أعمالهم المنتجة (١) .

وهناك نوعان من المؤسسات فى الدولة هى :-

١ - مؤسسات لابد من ازالتها تماما وهى تلك المرتبطة ارتباطا عضويا مع النظام القديم : (الشرطة - المليشيا الشعبية) (الجيش - الجيش الاحمر) (القضاء - الأجهزة القضائية للسوفيتات

---

(١) V.M.Chikhikvadze (ed.) : The Soviet State and Law, 1968 M.F.L.P.H.

المحلية)' .

٢ - مؤسسات قديمة خدمت النظام الرأسمالى ولكن يمكن أن تستمر لخدمة النظام الجديد مثل المؤسسات المصرفية والمؤسسات الصناعية والخدمات والمرافق وبالنسبة لهذا النوع من المؤسسات المتبقية من الدولة الرأسمالية فانها تتعرض لعملية تغيير جذرى عنيف لانشاء تنظيم جديد وهذه العملية الاصلاحية تتم على مرحلتين هما :-

(أ) تغيير الكادر الادارى القيادى واستبداله بكادر آخر موال سياسيا للنظام الاشتراكى الجديد .

(ب) تغيير القانون أو النظام الاساسى لهذه المؤسسات .

وهذا يستلزم تثبيت الثقافة الجديدة حيث ان هذه التغييرات المادية لم يسبقها اعداد ثقافى وادارى كاف .

فايمان الكادر القيادى بالمبادىء الماركسية لا يكفى فى حد ذاته لتحقيق كفاءة العملية الادارية فى خدمة المجتمع المحيط بها مما يتطلب استمرار عملية الاصلاح الادارى دائما اذ لا تنتهى ببناء المؤسسات والهياكل والنظم الجديدة ولكنها تستمر كتغيير سياسى له طابع عضوى فى البناء الاعلى للدولة .

والاصلاح الادارى لا يمكن أن يكون هو ذاته قائدا للتغيير الاجتماعى بل هو مجرد وسيلة فالطبيعة البيروقراطية للادارة العامة تجعلها غير مؤهلة لقيادة الثورة الاجتماعية بل ان الادارة مجرد

وسيلة فالطبيعة البيروقراطية للادارة العامة تجعلها غير مؤهلة لقيادة الثورة الاجتماعية بل ان الادارة مجرد أداة تنفيذية فقط حيث انه اذا كانت الادارة العامة تمثل المبادر والمنفذ التغيير الاجتماعي في آن واحد فان هذا يعد نموذجا اجتماعيا جامدا وبيروقراطيا تضع فيه الادارة الغاية وتختار الوسيلة التنفيذية لتلك الغاية وبذلك يفقد النظام الاجتماعي صفات التطور والحيوية الطبيعية فيه .

وقد ظهر اهتمام الدولة بالاصلاح الاداري في مناسبات عديدة بحيث أصبح الان يوجد العديد من مراكز التدريب ويوجد لدى الحزب الشيوعي العديد من المدارس التي تختص باعداد الكادر المدرب الواعي للدراسة في الادارة خصوصا في ظل الاوضاع الاقتصادية الجديدة .

وتوجد ثلاثة عناصر رئيسية للمقارنة بين مفهوم الاصلاح الاداري في الثقافة الغربية وفي الثقافة الشيوعية :

أولا ــ في النظام الاشتراكي بدأ الاصلاح الاداري بعد ثورة سياسية اقتصادية اجتماعية في سنة ١٩١٧ وكان اصلاحا سريعا فجائيا وبالتالي كان اصلاحا جذريا .

أما في النظام الغربي فعلى الرغم من ان الاصلاح الاداري أتى عقب تغييرات في أبعاد السياسة العامة ومفهومها للصالح العام الا أنه ظل يتصف بالطابع التدريجي . وذلك نظرا للفترة الزمنية الطويلة نسبيا التي تم الاصلاح خلالها تدريجيا بطيئا . فقد

يكون مضمون وجوهر الاصلاح جذريا الا أن طول المدى فى احداثه وتنفيذه عمليا يؤدى الى تخفيف الجذرية فيه .

ففكرة الاصلاح الادارى قد تكون جذرية ولكن طريقة ظهورها الى حيز التنفيذ يتم بأسلوب تطورى تدريجى مما يفقدها طابع المفاجأة ويخفف من الجذرية .الاصلاحية فهو بهذا المعنى نشاط ادارى ذاتى تقوم به الادارة نفسها فى اطار النظام السياسى وعلى ضوء تطور مفهومها فى تنفيذ السياسة العامة للدولة .

ثانيا ـ الاصلاح الادارى للنظام الاشتراكى اصلاح فوقى سلطوى خارجى عن هيكل الادارة ذاتها أما فى النظام الغربى فهو اصلاح من الداخل الى حد كبير (١) .

ونلاحظ هنا أن الاصلاح الادارى فى أى نموذج اجتماعى انما هو عملية فوقية أى صادرة من قيادات الهرم السياسى من حيث المبادأة أو التخطيط ولكن تنفيذ الاصلاح الادارى هو الذى يختلف بين النظامين فالطابع الفوقى واضح للغاية فى النظام الاشتراكى نظرا لان القيادة العليا فى المجتمع تتبنى افكار الاصلاح وتنفيذها فى آن واحد وذلك على عكس الاصلاح الادارى فى النظام الغربى . فعلى الرغم من ان اصدار أوامر وخطط الاصلاح يأتى فوقيا من أعلى الا أن التنفيذ يتم بالاقناع والاقتناع والمناقشة الحرة

---

(١) B.G.Afanasyev : The Scientific Management of Society , Moscow , 1971 .

فيظهر الاصلاح كما لو كانت الادارة نفسها هى البادئة به ٠

ثالثا - الاصلاح الادارى فى النظام الاشتراكى تقوم به العناصر المتطرفة بينما تقوم به فى النظام الغربى العناصر المعتدلة مثلا فكرة الاصلاح الادارى ما أن ظهرت فى روسيا عقب ثورة سنة ١٩١٧ حتى كان ذلك فى شكل ليبرالى متحرر يسمح للعاملين بالادارة - الذاتية مما يخفف من قبضة الدولة ثم بعد ذلك انتصر الاتجاه المتطرف فى عمليات الاصلاح الادارى مما أدى الى تركيز سلطات الدولة وتقوية دورها فى توجيه الجهاز الادارى ٠

أما فى الدولة الغربية فيسيطر على تنفيذ الاصلاح الادارى انصار الحلول الوسطى أو العناصر المعتدلة فكريا وذلك لاسباب كثيرة منها أن الاصلاح الادارى يظهر فى بادئ الامر متطرفا على المستوى النظرى ثم بعد ذلك وأثناء تطبيقه فى الواقع العملى يفقد تطرفه حتى يصل الى توفيق معين (Compromise) يحترم الوضع القائم فى المجتمع (Satus-quo) ٠

فالتفاعل بين التطرف النظرى والاعتدال الفعلى التطبيقى ينتج عنه هذه العملية التوفيقية الوسطية فى الاصلاح ، مثلا ، تقرير فولتن يمتاز بالثورية الجذرية من الناحية النظرية الا أن كبار الاداريين البريطانيين المحافظين بفكرهم وطبيعتهم يميلون الى الاعتدال فى تنفيذه وهكذا ينتج التوفيق العملى بين التطرف والاعتدال فى عملية الاصلاح الادارى - وذلك سمة من سمات النظام الغربى للاصلاح الادارى ٠

الاصلاح الادارى فى الدول النامية

والاصلاح الادارى هنا يعبر عن ظاهرة حتمية فى الدول النامية وهى قيام الجهاز الادارى بدور أساسى رئيسى فى عمليات تحقيق اهداف السياسة العامة وذلك من واقع معين هو قصور ذلك الجهاز طبيعيا عن القيام بهذا الدور الحتمى . وهكذا فان الاصلاح الادارى فى الدول النامية ووظيفته أو دوره الحتمى يتركز فى سد الفجوة بين آمال السياسة العامة الوطنية من جانب وامكانيات تنفيذها وايصالها من جانب آخر .

كذلك فان هناك جوانب أخرى من الظاهرة الاجتماعية فى الدول النامية تفسر ظاهرتى الاهتمام والحتمية واللتان تميزان الاصلاح الادارى فى تلك الدول منها أو على رأسها طموح أهداف التنمية فى كثير من الدول النامية الى حد يبالغ ، فى تصوير امكانيات الدول النامية واقعيا وأمثلة هذه - المبالغات فى التقديرات كثيرة منها :-

(أ) عدم التقدير الموضوعى المحايد الدقيق لامكانيات الدولة النامية ومن ثم تضخيم حجم تلك الامكانيات مما يؤدى الى وضع أهداف التنمية بطريقة عشوائية .

(ب) النزعة الوطنية لقيادة الدولة النامية بعد استقلالها السياسى اذ ترغب النخبة الحاكمة أن تكسب التأييد الشعبى عن طريق تضخيم امكانيات الدولة فى تحقيق أهداف التنمية وهذه ظاهرة

شائعة فعلا تحكم نظم الحكم فى الدول النامية وحديثة الاستقلال حتى فى حالة تغيير الجماعة الحاكمة .

(ج) رغبة الدولة النامية فى تقوية جهازها الادارى تعبيرا عن واحد من أهم سمات الدولة القومية الحديثة ، الادارة القوية .

ويظهر الاصلاح الادارى فى الدول النامية كعملية أساسية حتمية مثل حتمية قيام الجهاز الادارى بدور ضخم فى احداث التنمية ، فالاصلاح الادارى هو احدى حتميات التنمية وذلك لان الجهاز الادارى القائم بها يعجز بطبيعته واوضاعه الراهنة عن تحقيق السياسة العامة بكفاءة ولابد من اصلاحه ومن ثم فان حتمية الاصلاح الادارى فى الدولة النامية أهم من حتمية قيام الادارة بدورها فى التنمية . بل ان الاصلاح هو الشرط الاساسى للحتمية الثانية المذكورة فوضع قرارات بدء التنمية عملية ذات طابع سياسى تسهل بعد الاستقلال الا أن القدرة على تشغيل الجهاز الادارى القائم بالدولة النامية حديثة الاستقلال والذى يتميز بالضعف وانخفاض الكفاءة تمثل التحدى الاساسى أمام الدولة النامية كما أنها هى الفيصل الاهم فى تحديد مستقبل السياسة العامة .

تعريف الاصلاح الادارى

من العرض السابق يمكن ملاحظة وجود مفهومين للاصلاح الادارى هما :-

أولا ـ المفهوم الذاتى

ويعنى ان الادارة الحكومة يجب أن تقوم بالاصلاح الادارى ذاتيا فهى مطالبة بتصحيح اخطائها أولا بأول عن طريق التقييم والمتابعة والرقابة وباتباع الوسائل العلمية لتحسين أساليب العمل وتنظيم خطوات العمل الادارية وهذا هو مفهوم الاصلاح الادارى كنشاط تلقائى مستمر للادارة العامة ككل حيث يجب أن تصحح ذاتها بذاتها بأن تكتشف أولا بأول مصادر الخلل أو الخطأ فى مختلف جزئيات العملية التفاعلية القائمة فى داخلها ، التخطيط ،الاشراف، التنسيق ، إجراءات العمل الخ .

وهذا المفهوم للاصلاح الادارى يعبر عن الوظيفة الادارية فى صورتها المتطورة بصفة مستمرة وحسب المفهوم الذى قدمناه فى الفصول السابقة فالشروط الاساسية لتوفير مثل هذا النموذج :

أولا ـ قدرة النظام الادارى فى أن يقوم بامتصاص عمليات التغيير المستمر الحادثة فى داخله والتطور تبعا لها ـ وهذا النظام الادارى يختلف جوهريا عن نظام ادارى لا يستطيع التطور تلقائيا بل ان هذا النظام العاجز تتجمد فيه عناصر المشورة ذاتها فتفشل تقديراتها الصحيحة .

والتمييز بين النوعين من النظام الادارى يرجع الى مؤشرات معينة هى :ـ

(أ) كفاءة نظم الاتصالات .

(ب) وحود ولاءات غير رسمية وارتباطات اجتماعية داخل الجهاز – تؤدى الى عرقة تحقيق التغيير لانه يتعارض مع مصالحها الخاصة .

(ج) ضعف أو قوة عناصر المشورة ومدى ماتملكه من قدرات ابتكارية .

ثانيا – قدرة النظام الاجتماعى القائم على استيعاب التغييرات التى تأتى اليه فيتطور تبعا لها تلقائيا وطبيعيا فى صورة من النمو الطبيعى .

فالمجتمع غير المتقدم بالمعنى المذكور لا يصلح فيه هذا المفهوم للاصلاح الادارى – الذاتى التلقائى التطورى الطبيعى وذلك لان مثل هذا المجتمع يتسم بالتناقض المستمر بين الاوضاع التقليدية القديمة وبين الرغبة فى الاوضاع التقدمية .

ومن أهم سمات المجتمع المتقدم من النواحى الادارية :

(أ) نحاح نظام المعلومات المتبادلة (feed - back) أى قيام نظم اتصلات مرتفعة الكفاءة فى التغذية بالبيانات المرتدة .

(ب) قوة عناصر المشورة وامتلاكها لقدرات ابتكارية على أن تكون قريبة من عناصر القيادة التى كلما كانت لا تستأثر بالرأى ولكنها تحترم المشورة وتأخذ بها وتنفذها كلما كان التطور طبيعيا دون حاجة الى نشاط فوقى أوتدخل سلطوى من أعلى .

(ج) عدم التمسك بالمركز الوظيفى أى المرونة فى الجهاز الادارى وامكانية التنقل من عناصر التنفيذ الى عناصر المشورة والقيادة وبالعكس (Rotation) .

(د) عدم سيطرة الحلول الوسطى (Compromise) على النظام الادارى والتى تؤدى الى نوع من المحافظة الادارية (Conservatism) وتجمد عملية اصدار القرارات وتحافظ على الوضع القائم وتجعله عرفا من اعراف الادارة .

وأخيرا فان التغيير الادارى الطبيعى التلقائى هو مفهوم الوظيفة الادارية الناجحة التقدمية ـ الحديثة .

ثانيا ـ ونأتى الى المفهوم الثانى : الاصلاح الادارى الفوقى أو الجبرى:

والبداية فيه هو الاحساس بأن هناك شىء ما خطأ فى النظام الادارى الكلى فيدخل الاصلاح الخارجى الفوقى الى ذلك النظام فالصفة الاولى المميزة لذلك المفهوم عن المفهوم السابق هو ان الاصلاح الادارى يأتى من أعلى ومن خارج الاجهزة الادارية والاحساس المذكور يكون بناء على ملاحظة المجتمع بفئاته المختلفة لاعراض معينة على الادارة منها :ـ

(أ) عجز الادارة العامة باستمرار عن تحقيق الاهداف الموضوعة لها وذلك الى مدى يلاحظه الجميع المواطن وعناصر الادارة الثلاث (القيادة ـ المشورة ـ التنفيذ) وشيوع الخطأ وعدم الرضا عن العملية الادارية فى كافة انحاء المجتمع .

وهذا الاحساس يبدأ من جانب المواطنين عملاء النظـــام الادارى ثم داخله خاصة لدى القيادة نظرا لانها هى التى تقـــوم بوضع تلك الاهداف التى لم يحققها النظام الادارى ككل ومن ثـــم تكون أقدر الجميع على التعرف على مدى اخفاق ذلك النظام .

(ب) عجز الادارة العامة عن القيام بواجباتها العادية فـــى الظروف الاستثنائية أو الوفاء بأعباء استثنائية فرضت على المجتمع فجأة (وباء ـ كارثة طبيعية ـ حريق فى منطقة صناعية) .

(جـ) عجز الجهاز الادارى عن رؤية المستقبل ومشاكلـــــه واحتياجاته المتوقعة ومظاهر ذلك هو قصور المدى الزمنى للخطـــط الادارية فلا تتعدى السنة الواحدة مثلا أو كثرة التغيير والتبديـــل فى القرارات العامة .

(د) عجز الجهاز الادارى على التعرف على الاستخدام الامثـــل للموارد المتاحة مما يودى فى الواقع الى تبديد تلك الموارد والـــى عدم اشباع حاجة الرأى العام .

ونواجه فى هذه الحالة وظيفة ادارية قاصرة فى اطار نظـام سياسى عام عاجز وذلك أن المفهوم الاول للاصلاح الادارى يجعل ذلك الاصلاح عنصرا أساسيا من عناصر المشورة فى الجهاز الادارى أيـــا كانت تسميته أو الشكل التنظيمى الذى يأخذه فانه يملك وسائـــل التقييم (البحث والدراسة والتحليل) التى تمكنه من رفع توصياتـــه ومشورته بصفة مستمرة سواء لوضع خطط العمل أو لتصحيح التنفيـــذ أو لتعديل الخطط ذاتها .

أمّا فى المفهوم الثانى فالاصلاح الادارى ليس له وجود حقيقى فى البناء العضوى أو الفكرى للجهاز الادارى حتى ولو كان له وجود شكلى يتمثل فى الاجهزة والمكاتب والادارات وجيش الموظفين ولا يظهر الاصلاح الادارى فى المثال السابق الا بظهور الاعراض التى أشرنا الآن الى بعضها . ونلاحظ الاكثر أهمية من تلك الاعراض هو الاحساس بها ، والاحساس بها مسألة نسبية قيمية تقديرية لها طابع سياسى فقد ينجح النظام السياسى المتخلف فى اخفاء هذه العوارض الا أنه لا يستطيع منعها للابد وانتشار الاحساس بتلك الاعراض واجماع غالبية المواطنين على وجودها يتوقف على طبيعة النمو الاجتماعى القائم ومع ذلك فان هناك عوامل تفرض فرضا على المجتمع أن يشعر بتلك الاعراض مهما كانت شدة القبضة السياسية منها :-

أولا - عوامل سياسية :

كالهزائم العسكرية مثلا ، وتغيير الحكومة أو التعديلات الدستورية أو التعديلات الجذرية فى نظام السياسة الخارجية أو الداخلية فى الدولة كلها تؤدى الى أن الضمير الجماعى يبدأ فى التساؤل والبحث عن مبررات وتفسيرات لتلك الاوضاع الجديدة ومن ثم يلفت النظر الى امراض المجتمع بصفة عامة ومنها أمراض الجهاز الادارى - وتظهر الحاجة الى اصلاح ادارى جذرى .

ثانيا - عوامل اقتصادية :

كالازمات الاقتصادية الحادة مثل انخفاض سعر النقد والتضخم

والافلاس القومى واعادة توزيع الثروة ٠

ثالثا – عوامل اجتماعية :

كالتغيير فى الهيكل الطبقى أو انتشار الجرائم وانعدام الامن وانتشار الرشوة والفساد ٠

رابعا – عوامل ديموغرافية :

كالانفجار السكانى أو الهجرة من الريف للحضر حيث تظهر عجز الادارة عن أداء الخدمات الاساسية للمواطن ٠

والاصلاح الادارى الفوقى فى حالة توافر الشروط السياسية المبدئية لادارة التنمية أى فى حالة النظام السياسى الناضج يصبح كذلك ضرورة ، الا أنه يأخذ شكل الضرورة التى يتم التخطيط لها بالاساليب العلمية – أما فى حالة النظام السياسى الجامد التى لا تتوافر له المقومات الاساسية التى ألمحنا اليها فان معنى الفوقى هنا يكون فى الواقع " فوق الفوقى " – أى أن الاصلاح يفرض على نفس النظام السياسى وقد يؤدى الى تقويض كلا من نظام الحكم ونظام الادارة ٠

وقد يستمر النظام الادارى العاجز فى الدولة النامية فترة طويلة ينجح فيها نظام الحكم فى اخفاء ذلك العجز ويلجأ الى اصلاحات جزئية الا أنه حتما لابد وأن تظهر العوامل التى تدفع الناس الى الاحساس بالاعراض السلبية للادارة وتؤدى الى مخاطر كبيرة ٠

والاصلاح الادارى فى اطار نظام سياسى تتوافر فيه الشروط اللازمة لادارة التنمية يصبح كذلك عملية " فوقية " تنبع اساسا من وعى القيادات السياسية والادارية ، وهو قد يحتاج فى هذه الاحوال كذلك الى ظهور " اعراض " مثل ما ألمحنا اليه تبين لتلك القيادات خطورة الاوضاع الادارية وأهمية تطويرها . وفى أى الاحوال فان الاصلاح الادارى فى ادارة التنمية يحب أن يبقى[1] .

---

(١) من أكثر المشاكل التى تواجه الباحث فى الاصلاح الادارى، مشكلة عدم الاتفاق على تعريف دقيق وممكن التطبيق فى نفس الوقت للمقصود بالاصلاح الادارى .

لاحظ على سبيل المثال الدقة مع الصعوبة فى التطبيق فى تعريف للاصلاح الادارى بأنه تغيير أصيل فى العمل وفى التنظيم وفى الاشخاص وفى نظرة الناس لكل هذه . وهو لذلك ليس محرد تعديل بسيط أو ملائمة سطحية أو مسكنات لموقف معين وانما هو تحول كامل فى الخطط وتغير حوهرى فى الروح والفكر وأنماط السلوك وفى تنظيم وعمل العنصر البشرى .

د. ليلى تكلا : الاصلاح الادارى فى الدولة النامية ، ندوة الاصلاح الادارى والانماء - بيروت ١١ - ١٨ أبريل ١٩٧٠، مجلس الخدمة المدنية اللبنانى - بيروت .

أو لاحظ تعريف الاصلاح الادارى فى دولة متقدمة كفرنسا ، فهو يعنى اللامركزية وهو مفهوم ينال رضا كثير من الدارسين فى الدول المتقدمة (الديمقراطية) راجع لذلك.

Bernard Gaunnary:La Science administrative dans les societes Contemporaines , Paris , 1966 .

أو لاحظ مثلا التعريف القائل بأن الاصلاح الادارى هو " سلسلة التحسينات فى الجهاز التنفيذى ابتداء من أعادة تنظيم هيكل الادارة الحكومية الى التغيرات البسيطة فى أساليب انجاز الاعمال " .

أولا - اعادة تنظيم الجهاز الادارى للقيام بوظائفه الجديدة على ضوء السياسة العامة الهادفة الى التنمية بطريقة تحقق أقصى فعالية فى تشغيل عناصر القيادة وعناصر التنفيذ وعناصر المشورة .

ثانيا - علاج مشكلات الجهاز الادارى علاجا يتتبع موطن المشكلات الادارية فى المجتمع بما يخلق جهازا اداريا يعكس علاقات وقيم مهنية جديدة تحقق التنمية فى نفس الوقت الذى تحقق فيه كفاءة العمليات الادارية .

وهذان الجانبان يعنيان ثلاثة مهام رئيسية للاصلاح الادارى هى :-

١ - اختيار أنسب الانماط التنظيمية الملائمة لتشغيل الانشطة المتعددة المحققة للاهداف المتنوعة للسياسة العامة (مؤسسات

د. حمدى أمين عبدالهادى : الادارة العامة فى الدول العربية بغداد - ١٩٥٦ ، ص ٣١٩ .

أولاحظ تعريف آخر بأنه " المجهودات ذات الاعداد الخاص التى تهدف الى ادخال تغييرات أساسية فى أنظمة الادارة العامة من خلال اصلاحات على مستوى النظام جميعه ، أو على الاقل من خلال وضع معايير لتحسين واحد أو أكثر من عناصرها الرئيسية مثل الهياكل الادارية والافراد والعمليات الادارية " .

Inter Regional Scminar , Op.cit .

كذلك راجع

عبد المعطى عساف : المتغيرات الاصلية فى عملية التطوير الادارى فى الدول العربية - رسالة دكتوراة لكلية الاقتصاد ١٩٨٠ .

ذات استقلال ـ هيئات ـ مجالس ـ شركات ـ اتحادات تعاونيات ـ وزارات مصالح .... الخ) .

وهذا النشاط الهام ينبع من أن الانماط التنظيمية التقليدية للجهاز الادارى (الوزارة ـ المصلحة ـ ادارة المشروع) لا تكون ملائمة عادة لتشغيل الانشطة الجديدة لادارة التنمية ، خصوصا فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية .

ويصبح من الضرورى اخراج انماط تنظيمية Organizational Patterns تلائم هذه الانشطة الجديدة .

٢ ـ تحديد للنظم الادارية ولوائح الافراد واجراءات العمل .... الخ ، وهذه القضية تنبع كذلك من أن الوسائل النظيرة المستخدمة فى المنظمات التقليدية للجهاز الادارى لا تكون ملائمة عادة لتشغيل نشاطات التنمية الجديدة . ويكون من الضرورى وضع القواعد العامة التى تتلائم أكثر مع طبيعة هذه الانشطة الجديدة ومتابعة التنفيذ الفعلى بما يطور هذه النظم بصفة مستمرة ـ وتحديد العلاقات الاشرافية والادارية والاستشارية بين الانماط التنظيمية المتعددة للجهاز الادارى والتى ستمثل كل مجموعة منها فرعا من فروع الجهاز الادارى (الحكومة ـ القطاع العام ـ الادارة المحلية) .

وتتبع هذه القضية من أن الجهاز الادارى بعد اتساعه ونمو دوره يكون من الضرورى توضيح علاقات اجزائيه المتعددة بعضها ببعض لتحقيق أكبر قدر من التنسيق بينها مما يؤدى الى الافراد

لشغل العمل فى المستويات القيادية ، أى وضع نظم عملية لاختيار قاعدة المنظمات بما يضمن توفير أقصى امكانيات النجاح أمام تشغيل ادارة التنمية . وأن ذلك سيعنى بالضرورة وجود نظم للاختيار على باقى المستويات الادارية التى تعاون القيادة .

٣ ـ قياس تأثير عمل الادارة ومخرجاتها النهائية على المحيطات التى تعمل فيها وتحليل اتجاهات المواطنين ورفع التوصيات التى تؤدى الى تدعيم دور المواطن فى ادارة التنمية وتنمية احساس الادارة المهنية بالخدمة العامة وتطوير الوعى بأهمية المال العام وبمسئولية المواطن تجاه صيانته والمحافظة عليه . ويظهر لنا ان هذه المهام تعنى أن الاصلاح الادارى ينقل السياسة العامة من موقع الآمال الوطنية للدولة القومية الى موقع التنفيذ الفعلى والفعال . وتؤكد اعتبار هذا المعنى من قبيل الاصلاح الادارى " وليس مجرد نشاط عادى للادارة تصدر به القرارات المحققة للسياسة العامة . وبذلك نرى قيام الاصلاح الادارى تحت اشراف جهاز يوضع فى مكان لائق به ضمن عناصر المشورة للقيادات العليا للدولة . حتى نضمن بذلك صدور هذه القرارات الحيوية فى ظل اقصى درجات البحث والتحليل العلمى وحتى نضمن لها الاحترام والتأييد من عناصر التنفيذ ومن عناصر القيادة .

ويدخل فى مفهوم تلك المعانى اعتبار " الاصلاح الادارى كل العمليات الهادفة الى اعداد أجهزة الادارة فى الدولة بما فى ذلك الافراد والمعدات والوسائل اعدادا علميا يجعل تحقيق الدورالمتسع

للجهاز الاداري أمرا ليس ممكنا ولكن أمر اقتصاديا "٠ان ذلك يؤكد ارتباط قيام الجهاز الاداري بدوره في التنمية بعملية الاصلاح الاداري ، ارتباطا وثيقا يجب أن يبدأ مع اعلان السياسة العامة عن نواياها في تحقيق التنمية ٠ ان تجاهل هذه الحقيقة يعني في الواقع ،غفال خطير للفارق بين " النوايا والمنجزات " ٠ أن النوايا التي تعبر عنها - السياسة العامة تجاه التنمية لا قيمة لها ولاتعني شيئا في ذاتها دون المنجزات ٠ أي دون قيام الجهاز الاداري بالدور المطلوب منه بالكفاءة المطلوبة ٠

أما المعنى الثاني في الاصلاح الاداري ، والذي نعني به تتبع مشكلات الجهاز الاداري - حتى موقعها الاجتماعي ، فانه يقوم مستندا على حقيقة ان الجهاز الاداري وهو ادارة التنمية في ذاته مظهر من مظاهر التخلف ومرآة تعكس أوضاعها ومن ثم فانه في ذاته أحد معوقات التنمية ٠ ولن يكون من الممكن تحقيق التنمية بالجهاز الاداري الا لو تم تغيير المصادر الاجتماعية لمشكلات هذا الجهاز ٠

وهذا التفسير يضع عملية الاصلاح الاداري في موطنها الاجتماعي الصحيح ، ويعترف بحقيقة الارتباط بين النظام الاداري من ناحية - والنظام الاجتماعي من ناحية أخرى ٠ وهي حقيقة علمية تقوم عليها نظرية الادارة العامة ، ولا مناص من الاخذ بها كشرط أساسي لتطبيق الاسلوب العلمي للاصلاح الاداري وهذا المعنى يتضمن صعوبات كبيرة في التنفيذ ولكنه المعنى الاهم ، اذ هو يمثل

التحدى الذى على أجهزة الاصلاح الادارى قبوله لو ارادت تحقيق التقدم فى وظائفها .

فعلى سبيل المثال قد تعانى احدى الوزارات من ضعف اجهزتها الاستشارية - وهناك جانبين فى علاج هذه المشكلة الجانب الادارى المجرد وهو يتعلق بدراسة الهيكل التنظيمى للوزارة المعنية وعلاقة الاجهزة الاستشارية فى هذا الهيكل وخبرات ومؤهلات شاغليها .. الخ لتحديد أسباب المشكلة ومن ثم اقتراح الحلول الملائمة لها . وهنا يستخدم المنظم المبادىء العلمية للادارة والتنظيم كما يقوم بدراسة الموقف الذى تعمل فيه الوزارة . وقد يكون هذا كافيا فى دولة متقدمة اجتماعيا تعكس علاقات الجهاز الادارى فيها امكانيات اجتماعية صادقة لتطبيق المبادىء العلمية للادارة ، اذ أن هناك انسجام بين العلاقات الاجتماعية من ناحية والعلاقات الادارية المبنية على القواعد العلمية من ناحية أخرى لان الخبرة هى ناتج حقيقى للأولى . ولكن الصورة قد تختلف تماما فى دولة نامية وذلك للتباعد بين الثقافة الاجتماعية العامة من ناحية وبين العلاقات الادارية كما يجب أن تكون وفق القواعد العلمية للادارة من الناحية الاخرى . وهذا يدخل جانبا آخر للعلاج الادارى غير المجرد بل المؤهل اجتماعيا أى بما يوجد الصلة بين المشكلة الادارية بذاتها وواقعها الاجتماعى من الناحية الاخرى .

ففى الحالة السابقة قد يجد المنظم أن نقص كفاءة الاجهزة الاستشارية فى الوزارة المعينة يرتبط لا بالتنظيم الادارى فى حد

ذاته انما بمجموعة قيم سائدة فى علاقات المجتمع تؤدى الى التقليل من أهمية المستشار الذى لا يملك السلطة الرسمية وقد يكون لهذا الاعتقاد من التأثير المباشر على التنظيم ما يفوق تأثير الهيكل التنظيمى فى حد ذاته . ومن هنا قد يؤدى العلاج الادارى المجرد الى التخفيف من حدة المشكلة ولكنه لن يمنع تكرارها بصفة ـ منتظمة طالما أنها لاتنتج عن مرض يصيب الجهاز الادارى وانما تنتج عما يشبه الوباء الاجتماعى ولا يعنى ذلك أن المشكلة الادارية ليس لها حلول ادارية بل حلول اجتماعية ولكنه يتطلب أن تكون الحلول الادارية متفهمة للواقع الاجتماعى ـ فقد يقترح على سبيل المثال وفى حدود الحديث عن المشكلة السابقة ضرورة وضع الاجهزة الاستشارية فى مكان قريب من القيادة لمنحها من النفوذ ما تستعيض به عن عدم اعطائها سلطة رسمية . ولكن لن يغنى هذا الحل عن حلول أخرى ضرورية وتقع فى صميم عملية التغيير الاجتماعى ذاته . فخبير التنظيم يعلم ان المستشار يستمد تأثيره من الفكرة وليس من السلطة وأن قوة الفكرة تقوم على فلسفة المشاركة فى صنع القرارات وليس الاستئثار باتخاذها ولن يصعب على المنظم أن يقدم توصيات مجدية فى هذا الشأن وفى اطار النظام السياسى القائم . فالنظام السياسى الذى يؤكد قاعدة رقابة السلطة الشعبية على أعمال الجهاز الادارى والاشتراك فى مناقشة قراراته الاساسية يمكن تطوير هذه القاعدة وتنظيمها بما يساعد فى الاجل الطويل على وجود قيم جديدة فى المجتمع تؤكد أهمية التشاور . وهذا يخفف التناقض بين امكانيات تطبيق

القواعد العلمية للادارة من ناحية والعلاقات الاجتماعية من ناحية أخرى .

ولكن هذه العملية ، ستجعل الاصلاح الادارى فى حاجة الى :

(أ) تفهم كامل لابعاد التغيير الاجتماعى المطلوب تحقيقه وفى اطار ثقافى تتضح فيه الطبيعة المهنية للخدمة المدنية .

(ب) تأثير فعال لمشورة الاصلاح الادارى ، يجعل هذه المشورة تتحول الى قرارات والى توجيهات فعالة لتحقيق التغيير الاجتماعى المنشود .

وهذا مرة أخرى ، سيخلق ضرورة حيوية لارتباط جهاز الاصلاح الادارى بالقيادة العليا فى الدولة النامية . حيث أن هذه القيادة لقيادتها للتنظيم السياسى الحاكم تملك القدرة على تحويل الاصلاح الادارى الى سياسات وتوجيهات نافذة المفعول فى مجالات التغيير الاجتماعى .

ان الاصلاح الادارى ، يصبح فى مفهومنا جهاز الاركان العامة "للقيادة العليا" فى الدولة النامية . وبدون هذا الارتباط نجد صعوبة كبيرة فى نجاح الاصلاح الادارى ومن ثم فى نجاح ادارة التنمية .

ويفهم من ذلك أن الاصلاح الادارى فى هذه الدراسة يعنى :

أولا – تبنى نظرة اصلاحية أو " ثورية " أو " تخطيطية "

للوظيفة الادارية القيادية فى جهاز ادارة التنمية حتى يمكن وضعه فى المكان العلمى الصحيح من موقع تحقيق اهداف ادارة التنمية .

ثانيا - الحل العلمى المستمر لاختناقات العمل الادارى ، على أساس تبنى نظرة مهنية واجتماعية سليمة لهذه الاختناقات وعدم الاكتفاء بوضع الحلول المؤقتة السريعة .

بمعنى آخر ان قرارات القيادة العليا الخاصة بالتنمية يجب أن تستند على مشاورات ادارية بالغة الاهمية عن أنسب الوسائل لتحقيق التنمية وادارتها . كما أن هذه القيادة العليا يجب أن تقود فى نفس الوقت حركة واسعة لعلاج مشكلات الجهاز الادارى وأن تصدر القرارات الاساسية الضرورية لتحقيق ذلك العلاج وهذا يحتاج فى اعتقادنا " الى خلق جهاز الاصلاح الادارى فى الدولة النامية " اذ يستحيل عمليا قيام القيادة العليا بهذه العملية دون معاونة هذا الجهاز . وتصبح هذه الحاجة أساسية وضرورية فى ظل المفهوم .

ويمكن أن نتصور مكان الاصلاح الادارى فى البناء العضوى لجهاز ادارة التنمية ووفق مفاهيمنا السابقة من الشكل التالى رقم (٦) .

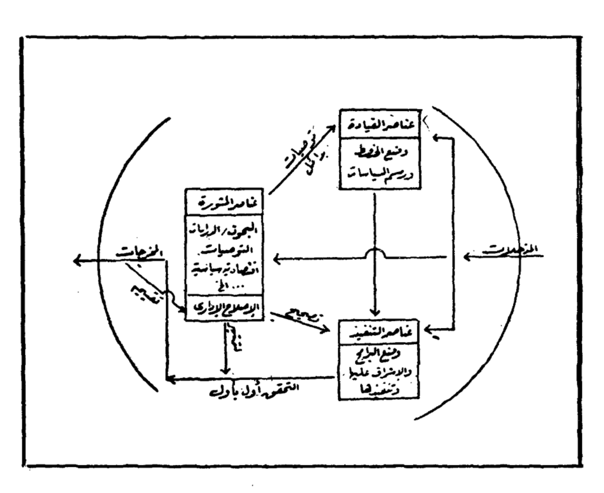
ويظهر فى الشكل رقم (٦) ان جهاز الاصلاح الادارى يصبح عنصرا هاما من عناصر المشورة فى جهاز ادارة التنمية حيث يقوم بوضع التقييم المناسب سواء :-

١ - بالنسبة لتحليل المدخلات ووضع أنسب ترتيب لبدائل

الخطط والسياسات .

٢ - بالنسبة لتحليل المتحقق الجارى أولا بأول بواسطة أجهزة التنفيذ وعلى ضوء المعايير الادارية ورفع توجيهات التصحيح أولا بأول .

٣ - بالنسبة لتحليل المخرجات ووضع أنسب ترتيب للبدائل للخطط الجديدة والسياسات الجديدة .



شكل رقم (٦) الاصلاح الادارى فى جهاز ادارة التنمية

الفصل الخامس

ادارة عمليات الاصلاح الادارى

مقدمة

الاصلاح الادارى هو مجموعة عمليات مستمرة ترتبط فيما بينها لتكون جميعا هذا النشاط الهام الجذرى الهادف الى تنمية الجهاز الادارى للدولة . وعمليات الاصلاح الادارى كانت موضعا لاهتمام الدراسات الادارية (1) .

---

(1) - Gerlad Caiden : Administrative Reform, Lon.1971 , Development Administration & Administrative Reform,Int.Soc. so. Journal Vol . XXI,No. 1-1969 .

كذلك

- Institute of Development Studies"Inter seminar on major administrative reforms in developing countries" Falmer,Brighton , 25 October - 2 November 1971 .

" Conference on Administrative Reform " 1-4 May 1972 .

IDS with the Royal University of Malta " Seminar on administrative reform & development including problems of corruption " Malta, 29 April - 4 June 1975 .

- Administration for development: a comparative Perspective on the Middle Ease & Latin America - Ibid , 1976 .
- Improving the Accountability&Performance of government - the Brookings Insitution , Washington D.C. 1982 .

فنظريات التنظيميين التقليديين أمثال دراسات ـ مونـــى وديموك ووالاس بينت أهمية تحقيق أربعة مراحل يكمل بعضهـــا الآخر وتكون الاصلاح الادارى هى :ـ

(أ) مرحلة الالهام (Inspiration) أى الاحســاس بالوضع الادارى الذى يجب تحقيقه تنمية لما هو قائم .

(ب) مرحلة الاتصال (Communication) نقــل هذا الاحساس الى عناصر التنفيذ فى الجهاز الادارى للدولة .

(ج) مرحلة التنظيم (Organization) تطبيق هـــذا الوضع الجديد اللازم ـ من النواحى العملية .

(د) مرحلة التأقلم (Adaptation) التعـــود على هذا الوضع الجديد من جانب الآخرين وهكذا تبدأ دورة جديـدة للاصلاح الادارى .

أما نظريات السلوكيين مثل هربرت سايمون فقسمتها الى :ـ

(أ) مرحلة رفض الوضع الحالى أى مرحلة الغضب .
(ب) مرحلة تبنى أفكار جديـــــدة .
(ج) مرحلة تنفيذ التغييـــر .

ونلاحظ أن كل هذه التقسيمات وأمثالها ليست تحكمية بـــأى حال فهى تقسيمات من أجل التحليل العلمى والبحث وسوف نقسم نحـن عمليات الاصلاح الادارى الى :ـ

* عملية الاحساس بالحاجة الى الاصلاح الادارى .

* عملية وضع الاستراتيجية للاصلاح الادارى أو تصميم الاهداف .

* عملية تنفيذ الاصلاح الادارى .

* عملية تقييم الاصلاح الادارى .

الاحساس بالحاجة الى الاصلاح الادارى

ان الاعراض التى ذكرناها فى الفصل السابق هى التى تؤدى الى خلق هذا الاحساس الا أن وجود هذه الاعراض فى ذاتها لا يعنى الاحساس بالحاجة الى اصلاح ادارى فالشكل الامثل للعمل الاصلاحى فى الادارة هو قضية نسبية هو بمعنى ادق - قضية عامة - هو احساس اجتماعى قبل أن يكون احساسا اداريا . ففى مجتمع يتصف بتخلف النظام السياسى قد توجد هذه الاعراض المرضية القائمة بالفعل وتظل مكبوتة فترة طويلة . وهنا يظهر دور المؤثرات المختلفة الخارجية التى تحرك الاحساس بهذه الاعراض وبعدم الرضا عن أعمال الادارة وتخلق احساسا سياسيا بالحاجة الى الاصلاح الادارى .

وفى النظم السياسية المرنة يظهر الاحساس بالحاجة الى الاصلاح الادارى عن أحد الطرق التالية :-

أولا - عناصر القيادة السياسية فى الدولة النامية التى تقودها جماعات وطنية تبغى تحقيق برامج انماء طموحة فتصطدم

آمالها بتخلف الادارة .

ثانيا ـ عناصر المؤسسات المهنية والاعلامية القائمة في الدولة القادرة على الاتصال بالمواطنين والاحساس بشكواهم من الادارة .

ثالثا ـ مراكز البحوث والجامعات التى ترى المظاهر المرضية للادارة من خلال دراساتها وتصوراتها العلمية لما هو الوضع الامثل .

رابعا ـ مؤسسات جماعات الضغط (Pressure groups) الاخرى مثل الاحزاب فى النظم التعددية أو الاجنحة الحزبية (Factions) فى نظم الحزب الواحد .

وفى كل الاحوال تقوم القيادة السياسية بدور فعال فى عملية الاحساس بالحاجة للاصلاح الادارى .

فاليادة السياسية هى الحلقة التى تربط بين الاحساس العام بالحاجة الى الاصلاح الادارى وهى ظاهرة سياسية فى جوهرها ـ وبين تنفيذ خطوات الاصلاح الادارى عمليا .

وبدون تبنى القيادات لخطوات وفكرة الاصلاح لايمكن أن يظهر الاحساس العام بالحاحة الى الاصلاح الادارى اذ تستطيع القيادة السياسية أن تكبت ذلك الاحساس وان كان هذا لايمكن أن يستمر الى الابد .

" وميكانيزم " الاحساس بالحاجة للاصلاح يجب أن يتم في شكله الامثل كعملية سياسية بالاساس كما يلي :-

أولا - يجب أن ينبت وينمو الاحساس في اطار النظام السياسي القائم أيا كانت صورته وتركيبه - في الدول المعنية • وبالطبع كلما كان النظام السياسي متطور كلما أمكن بلورة ذلك الاحساس بكفاءة •

ثانيا - ثم ينتقل هذا الاحساس وقد اتخذ صورة العملية السياسية الى القيادة السياسية العليا للدولة التي تتبنى فكرة الاصلاح الاداري •

ثالثا - تنتقل مفاهيم وأهداف القيادة السياسية الاصلاحية الادارية الى المؤسسات السياسية مرة ثانية ولاتنقله مباشرة الى الهرم الاداري - وذلك بصفة خاصة في البلاد النامية • فالمبادرة الاصلاحية لا يمكن أن تأتي بمفهومها السليم من داخل الجهاز الاداري للدولة - بل اذا حدث هذا فانه يؤدي حتما الى فشل الاتجاهات وضياعها بين مكاتب ولجان واجهزة وروتين الهرم الاداري •

والقيادة السياسية يجب أن تحول فكرة الاصلاح الاداري الى عملية سياسية (Political Process) قبل أن تنقلها الى عناصر التنفيذ حتى يمكن تحقيقها بمفهومها الصحيح والا أصبح الاصلاح الاداري مجموعة من الاجراءات العقيمة والتعديلات البسيطة السطحية التي لا تمس مسا جوهريا الاعراض المذكورة التي يعاني منها الجهاز الاداري •

وفى البلاد النامية يستطيع الجهاز الادارى أخذ المبادرة الاصلاحية ويجمد الاحساس بالحاجة الى الاصلاح الادارى عند حدود اجرائية شكلية فالاصلاح الادارى - به جانبان :-

أولا - هو تغيير فى التنظيم والاساليب والتى منها التغيير فى سلطات واختصاصات المستويات القيادية التنفيذية - وتغيير فى علاقات العمل ومن ثم لابد أن يكون الاصلاح مطلبا غير مرغوب فيه من الادارة .

ثانيا - هو يقوم على افتراض وجود خطأ ما فى العملية الادارية - فقبول الاصلاح الادارى - هو قبول ضمنى من جانب العاملين الاداريين بخطئهم وقصورهم وبأن هناك من يفهم طبيعة ومستلزمات العملية الادارية أكثر منهم .

وهذان الجانبان لا يمكن منطقيا أن ينبعا من داخل الجهاز الادارى بل لابد من أن تنبع الاصلاحات الادارية بمبادرات مستوى صنع السياسة العامة وهذا يختلف طبعا عن عمليات - التطوير المستمر الذاتى للجهاز الادارى التى تتم فى النظم الاداريةالمتطورة كما أشرنا الى ذلك فى الفصل السابق .

ان معظم الدول النامية تعيش فترة طويلة زمنيا فى هذه المرحلة الاولى من الاصلاح الادارى وذلك لاسباب كثيرة منها :-

١ - مستوى العمل الادارى الذى يتم يبدو لدى المواطن العادى البسيط على أنه المستوى العالى السائد فى كل مكان فمن لا يعلم

شيئا يكفى لاقناعه أبسط الأشياء .

٢ ـ الجهاز الادارى العام يجمع نخبة المواطنين من الناحية الثقافية والتعليمية ومن ثم تصعب الى حد كبير عملية المبادرة الاصلاحية الخارجية عن الجهاز الادارى .

وهكذا يكون الفيصل بين نجاح وفشل الاصلاح الادارى هو أن تكون عملية الاصلاح هى عملية قيادية وتتوقف فعاليتها على مدى قدرة القيادة على المبادة بها وعدم تسليمها مباشرة الى عناصر التنفيذ لتتصرف فيها على هواها .

ويوجد بذلك صلة قوية بين الاصلاح الادارى من ناحية والتنمية السياسية من الناحية الاخرى (Political development) فالنظام السياسى الواعى بما يمتلكه من مؤسسات وشبكات اتصال هو الاقدر على بلورة احتياجات الاصلاح الادارى وأخذ المبادأة فى قيادتها وتصميمها والاشراف على تنفيذها [1] .

---

(١) فى دراسة تحليل العلاقة بين الاصلاح الادارى ـ التنمية السياسية توجد دراسات كثيرة منها ـ على سبيل المثال ـ من مؤيدى الرأى السابق ـ
Mary E.Robinson, Education for Social Change , Washington 1961 S.N.Eisentadt, The Political systems of Empires , Glencoe 1963 .
Fred Riggs, The Political Context of development Administration, Pubic Administration Review, 25, 1965.

وفى دراسة تحليل السياسة العامة ودورها فى تنمية واصلاح الادارة راجع .
— David C.Paris & James Reynolds :
The Logic of Policy Inquiry, Longman, 1983 .

تصميم الاهداف

أى تكوين مجموعة أهداف وغايات مطلوب تحقيقها بقصد الوصول الى معالجة هذه الاعراض التى يشكو منها الجهاز الادارى .

ونلاحظ أن وضع أهداف للاصلاح الادارى عملية صعبة للغاية فأهداف الاصلاح الادارى هى فى النهاية مايراه المصلحون . وهنا نجد أنه لا يوجد نظرية علمية لماهية الاصلاح الادارى فالاختلاف فى تفضيل ووضع أولوية للاهداف فى عملية الاصلاح على مستويين :

١ - فيما بين مفكرى ومخططى الاصلاح الادارى أنفسهم الذين يمثلون مدارس مختلفة .

٢ - فيما بين المصلحين والمواطنين من جهة أخرى . مثال ذلك ، قد يرى المصلحون ضرورة التشدد والانتظام فى الجهاز الادارى للدول النامية - وقد يرى المواطن على العكس من ذلك العناية أساسا باشباع حاجات المواطنين اليومية عن طريق تحرير الادارة من القيود الجامدة وتقديم الحوافز للعاملين ... الخ .

وهكذا تتضح الطبيعة اللازمة لعملية تحديد الاهداف كعملية يجب أن تأخذ زمام المبادرة فيها قيادات مؤسسات رسم السياسات

=

- Carry Brewer & Peter de Leon the Faundation of Policy Anolysis - Dorsey Press , 1983 .

العامة وهذا يضمن مايلى :ـ

(أ) التنسيق بين رؤية جهاز الاصلاح الادارى من ناحية ورؤية المواطن من الاخرى .

(ب) التوفيق فى التعارض بين وجهات النظر الفنية والسياسية فى عملية الاصلاح الادارى اذ أن كل منهما له أبعاد وخلفية فكرية وثقافية وأوضاع واقعية مختلفة .

ومع ذلك فان جهاز الاصلاح الادارى يستطيع أن يلعب دورا اساسيا كلما زاد وعيه باتجاهات الرأى العام وكلما استطاع وضع وترتيب البدائل بطريقة تعكس الوعى كما أن جهاز الاصلاح الادارى هو الذى يرفع التوصيات الموضوعية للقيادة السياسية العليا. ومن هنا تظهر أهمية توفر بعض الصفات فى رجل الاصلاح الادارى ـ ومنها :ـ

١ ـ رفض الثقافة السائدة التقليدية :

والقدرة على التعبير عن هذا الرفض بالنسبة للأسس الثقافية القديمة السائدة فى نطاق العملية الادارية .

٢ ـ الاستعداد لقبول الافكار الجديدة :

وهى صفة ترتبط بالصفة الاولى ـ اذ أن من يرفض القيم الثقافية التقليدية يسهل قبوله للافكار الجديدة والعكس صحيح .

٣ ـ صفة الالتزام الاخلاقى :

وذلك تجاه التغيير والاصلاح الادارى ـ أى ينشد الاصلاح للاصلاح فى ذاته وليس لمجد شخصى ولا لبناء مؤسسة لحساب تركيز سلطاته الخاصة .

فرجل الاصلاح الادارى هو من طراز خاص " نخبة النخبة " وهذا لا يتأتى بالصفات السابقة فقط وانما اساسه : الايمان العقائدى الايديولوجى الراسخ بالخط السياسى لادارة التنمية لدى خبراء الاصلاح الادارى مما يعطيهم حافزا اخلاقيا ويمنعهم من الفردية فى التفكير الاصلاحى (١) .

كذلك فان المصلحين ليسوا فقط نخبة النخبة ولكنهم منقسمين ومجزئين وغير متفقين على شئ سواء فنيا أو اداريا .

فالادارة العامة هو علم البدائل أى انها " علم الاختلاف " وعدم الاتفاق بين المصلحين على طريق الاصلاح الامثل والبديل المناسب والاهداف المثلى للاصلاح الادارى .

والنتيجة دائما هى انتصار للحلول الوسطى فى الصراع الواقعى بين التطرف والمحافظة فى الاتجاهات الاصلاحية .

وأهداف الاصلاح الادارى تتناول خمس مناطق هامة لاصلاح

---

(١) راجع فيما بعد " نحو بناء اطار سلوكى اخلاقى للخدمة المدنية " .

الجهاز الاداري للدولة هي :ـ

١ ـ مجموعة أهداف خاصة بالمفهوم المهني العام للخدمة المدنية في الجهاز الاداري :

احداث تغييرات في مفهوم الخدمة المدنية وتحديد دورها ومهام مؤسساتها في اطار النظام السياسي .

٢ ـ مجموعة أهداف تتعلق بتحقيق مزيد من الرقابة من عناصر القيادة السياسية :

تعبر عن الرغبة في تدعيم كفاءة عناصر التنفيذ بالجهاز الاداري ووسيلتها في ذلك الصدد هو تقوية عناصر المشورة بمختلف أنواعها .

٣ ـ مجموعة أهداف تتعلق بتحقيق مزيد من **اللامركزية الادارية والانتشار الجغرافي** بالنسبة للمسئوليات والسلطات الادارية تخفيفا عن أعباء الجهاز الاداري المركزي وهي تعبر عن تزاحم مشكلات الادارة في المدن وتضخم حجمها .

٤ ـ مجموعة أهداف تعنى **بالنواحي الاقتصادية** : وهي تعكس الاحساس العام بالاسراف المالي والمبالغة في تقدير النفقات من جانب الجهاز الاداري للدولة . . وهذه المجموعة تعنى باعادة توزيع الموارد المالية للجهاز الاداري أي التركيز على اقتصاديات التشغيل في الادارة العامة أي كيفية ضغط المصروفات دون اضعاف المستوى أو الحد من حجم ونطاق الخدمة الادارية .

٥ ـ مجموعة أهداف تعنى **بالعنصر البشرى** فى الجهاز الادارى :
وتعبر عن الاحساس بانخفاض انتاجية العاملين فى المؤسسات الادارية وذلك اما لعدم تفهمهم متطلبات العملية الادارية واما لعدم ادراكهم للجديد الفنى فى أعمال الادارة ، أو لعدم الرضاء الوظيفى .

ونلاحظ أن هذه المجموعات الخمس من الاهداف تختلف فى أولوياتها والتركيز على بعضها دون الآخر حسب ظروف كل بلد واحتياجاته فى خطط الاصلاح الادارى .

تنفيذ الاصلاح الادارى

هذه المرحلة أصعب مراحل الاصلاح الادارى جميعا : فالمطلوب تنفيذه برغم ارادة ورغبة الجهاز الاارى ذاته ليس لانه رجعى ولكن لان الجهاز الادارى يرى فى الاصلاح انه :

١ ـ اما انه لاداعى له .

٢ ـ اما انه سوف يمس مصالحه ويقلل من مزاياه التى حصل عليها فى ظل الوضع الادارى ـ القائم قبل الاصلاح .

ومن ثم فمن الضرورى تهيئة المناخ الملائم لتنفيذ الاصلاح الادارى قبل البدء فيه فعليا وذلك اما باتباع الاستراتيجية الهجومية كالتجربة اليابانية ـ حيب قامت الحكومة بعد الحرب وبفرض الاصلاح بأخذ قرار بفصل ١٥٠,٠٠٠ موظف وذلك حتى يشعر الجهاز الادارى ـ للدولة بجدية الحركة الاصلاحية وأن السلطة

السياسية تنوى تنفيذها بالفعل . الا أن هذا الاسلوب المتطرف للاصلاح الادارى قد يؤدى الى رد فعل دفاعى من جانب الجهاز الادارى - ذاته خشية منه من المزيد من هذه الصدمات والاستغناء عن المزيد من العاملين فى الجهاز الادارى وهنا يبدأ الجهاز الادارى فى عملية (تآمر على) الاصلاح الادارى بوسائل عدة مثل اعطاء معلومات خاطئة لاجهزة الاصلاح ومنها السخرية والهزء بها ... الخ .

أما الاستراتيجية الدفاعية فهى أن تقوم أجهزة الاصلاح الادارى بتحديد للعقبات التى يمكن أن تعترض طريق تنفيذ الاصلاح من جانب الادارة ثم وضع الحلول لمواجهة هذه العقبات المحتملة - مقدما وقبل البدء فى تنفيذ الاصلاح الادارى .

فيكون رجل الاصلاح فى موقف الدفاع لا موقف الهجوم ونلاحظ أن الدول النامية :-

١ - لا تستطيع الا القليل منها أن ينفذ تكتيك الصدمة اليابانى نظرا للالتزامات الملقاه على عاتق السياسة العامة فى الدول النامية مما يمنعها من استخدام هذا التكتيك حتى فى حالة لزومها .

٢ - الاستراتيجية الدفاعية أخف من الهجومية لانها تعمل على نشر اغراض الاصلاح الادارى وأهدافه داخل مختلف مستويات العاملين فى الجهاز الادارى واستخدام وسائل الاقناع وأهمها التدريب والاعلان الادارى والقدوة القيادية والاستعانة بالكفاءات

الادارية التقدمية • مما يؤدى الى تقبل العاملين أنفسهم للاصلاح الادارى والدعوة الى أن - الاصلاح لا يمس مصالحهم ومزاياهم القائمة الحالية • هذا عن المسالك والمناهج أو طريقة الاقتراب الاصلاحى من الجهاز الادارى •

أدوات التنفيذ :

أما عن أدوات تنفيذ الاصلاح الادارى فهى أربع وسائل يستخدم كلها أو أكثر من واحد منها فى مخطط الاصلاح الادارى الواحد وهى :-

أولا - الوسيلة السياسية

أى استخدام العمل السياسى على أوسع نطاق لتنفيذ الاصلاح وذلك تبعا للنظام السياسى وفى البلد المعين • وفى النظام السياسى الغربى يتم ذلك عن طريق الاجهزة الحزبية ووسائل اعلامها والسلطة التشريعية أما فى بلاد الحزب الواحد على النمط الشيوعى يقوم الحزب بقيادة وتبنى عملية الاصلاح الادارى •

وفى الدول حديثة الاستقلال وحديثة النظام السياسى فان القيادة الحاكمة تقود هذه العملية الاساسية بالاساس - مستخدمة التنظيمات المتاحة لها وأمثلة الوسيلة السياسية :

١ - **عمليات التطهير** : أى فصل بعض الشخصيات العامة من مناصب ادارة تتولاها - بقرارات سياسية وذلك لأحداث صدمة ادارية اصلاحية ولتخليص الجهاز الادارى من عناصر تقليدية فى

تفكيرها تعارض السياسات الجديدة . وهذا الاسلوب كثيرا ما يستخدم في الدول النامية وفي الاتحاد السوفيتي ولكنه يندر اتباعه في الدول الغربية [1] .

٢ - تكوين لجان للتحري والاستقصاء والتفتيش والرقابة . وهي تتكون بقرار من السلطة السياسية العليا وتستعين بلجان شئون العاملين والخبراء الفنيين وتقدم توصياتها ومقترحاتها الى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في وجهها السياسي الاداري وهذا النظام يوجد بانتشار كبير في بريطانيا والولايات المتحدة وكذلك لجنة الرقابة العامة في الاتحاد السوفيتي .

٣ - وسيلة تنظيمية اعادة تنظيم الجهاز الاداري للدولة بما يلائم الأهداف المراد تحقيقها بقيادات جديدة ومستويات ادارية جديدة وذلك بعد اللجوء بنجاح الى الوسيلتين السابقتين .

ونلاحظ أن الوسيلة السياسية للاصلاح الاداري - بصورها الثلاث لها أهمية قصوى في حالة الابعاد الضخمة للاصلاح الاداري أي في حالة الدولة التي حدث بها تحول خطير في نظامها السياسي فالتطهير يتناول القيادات الادارية وثيقة الصلة بالنظام القديم وهو اعلان عن تغيير جذري في السياسة العامة للدولة .

---

(١) أتبعت معظم الدول النامية هذا الاسلوب غالبا ليس للاصلاح ولكن للتخلص من بعض الشخصيات غير الموالية .

ثانيا ـ الوسيلة الثانية : تخفيف البيروقراطية de-bureaucratization

أى نظام ادارى ، هو بيروقراطى أى يتصف بصفات الرسمية والتدرج والموضوعية وتحكم علاقاته نظم معلنة فى شكل لوائح واجراءات وقوانين تحدد علاقات الجهاز الادارى بالمجتمع عن طريق هذه النظم. وهكذا فان اتباع وسيلة تخفيف البيروقراطية انما تعبر عن عدم صلاحية هذا النموذج البيروقراطى الذى أصبح جامدا لا يستجيب لدواعى التغيير فى شكل عدم استجابته للتطور الفنى وكثرة الاختناقات فى العمل الادارى وشيوع ظاهرة الانعزال بين عناصر القيادة وعناصر التنفيذ والمبالغة فى الرسمية والروتين فهذه الوسيلة تستهدف تخفيف النظام الادارى وتحريره من هذه القيود والتنظيمات الرسمية الجامدة .

وصور هذه الوسيلة :

١ ـ تغيير وتجديد القيادات الادارية دوريا لمدد زمنية محدودة وذلك لاعطاء حركة ذاتية مستمرة للجهاز الادارى .

٢ ـ الاهتمام بالبحث العلمى كوظيفة جديدة هامة لها أولوية فى النظام الادارى للدولة .

٣ ـ الاهتمام بتقوية أجهزة المشورة وتدعيم دورها فى عملية صنع القرار الادارى .

٤ ـ الاهتمام بالعلاقات الانسانية والرضاء الوظيفى ومعنويات العاملين وحوافز العمل .

٥ - الاهتمام بعلاقات النظام الادارى بالمجتمع عن طريق الابحاث الميدانية وتحليل الرأى العام . وهذه الوسيلة - تخفيف البيروقراطية تعتبر وسيلة سهلة لانها مجرد تخفيف لقيود بعض القنوات فى العمل الادارى ولا تصل الى التغيير الجذرى أو التحول فى النظام الادارى ككل . وهذا من شأنه تقوية الجسد الادارى لدفع الدماء فى جزئياته .

ونلاحظ ان هذه الوسيلة سهلة ومغرية للدولة المتخلفة الا أن المبالغة فيها قد تتحول الى سلبيات ادارية لاتعتبر اصلاحا اداريا مثلا :

١ - التغيير فى " نظم العمل - اللوائح - الاجراءات- القيادات" قد يترتب عليه المزيد من البيروقراطية وتعميقها .

٢ - انعدام الاستقرار الوظيفى فى المستويات الادارية القيادة نظرا للتحديد الزمنى لشغل الوظيفة .

٣ - البحوث النظرية قد تعطل الاعمال الادارية الواقعية .

٤ - الاهتمام البالغ بآراء المجتمع مما يجعل الادارة العامة خائفة غير قاطعة فى ممارستها لاعمالها .

ثالثا - الوسيلة التشريعية :

الجهاز الادارى يعمل فى ظل مجموعة كبيرة من القوانين والنظم واللوائح التى تنظم وتحكم أعماله وعلاقاته - فالاصلاح الادارى قد يتم عن طريق اعادة النظر فى بعض هذه التشريعات واعادة

صياغتها فى الاطار العام المنظم للتصرفات الادارية .

مثلا : التعديلات التشريعية فى قانون الخدمة المدنية وفى لائحة العاملين بالقطاع العام فى مصر .

ويعيب هذا الاسلوب :

١ - لا يهتم بمحتوى ومضمون العمل الادارى واقعيا .
٢ - يفترض أن العاملين سوف يتبعون هذه القواعد بحرفياتها .
٣ - كثرة اللجوء الى هذه الوسيلة هو تعقيد للعمل الادارى وارباك للاعمال المستقرة .

رابعا - الوسيلة السلوكية :

أى تغيير الاتجاهات السلوكية (Behavioral Attitudes) للعاملين فى الجهاز الادارى فقد تكون التشريعات مناسبة وقد يكون النموذج البيروقراطى صحيحا وقد تكون الظروف السياسية ملائمة . ولكن تبقى سلوكيات العاملين وتصرفاتهم واتجاهاتهم فى شكل اخطاء ادارية وهذه الوسيلة السلوكية هى أصعب وسائل تنفيذ الاصلاح الادارى وان كانت تمثل ادراكا حقيقيا وبصيرة نافذة لدى الذين يأخذون بها فى برامجهم الاصلاحية فالسلوك البشرى هو العنصر الحاسم فى العمل الادارى . ولكن تبقى المشكلة هى كيفية احداث التغيير السلوكى للعاملين فى الجهاز الادارى وهذا هو الفيصل الاخير فى انجاح الاصلاح الادارى ويحتاج الى وقت طويل قد لا يتحمله مقتضيات الاصلاح الادارى ، هذا الاسلوب يركز على

تحقيق مقومات أسياسية هى :ـ

• تكوين الاطار العام السلوكى للخدمة المدنية على دعامات اخلاقية مقبولة .

• الاعتراف بأن الجهاز الادارى يمثل البيت الثانى للعاملين فيه أى ضرورة تهيئة أفضل الظروف التى تحبب الافراد فى مكان عملهم .

• ضرورة الاعتراف بمبدأ التوسع فى التفويض بصفة مستمرة وتطوير مضمون ومدى التفويض بحيث يزداد باستمرار .

• مبدأ التنمية والتدريب المتدرج للعاملين - منذ التعيين حتى ترك الخدمة - على استخدام السلطة المفوضة تدريجيا ، هذا الى جانب توجيه التدريب نحو تنمية الفرد وتقوية احساسه بالمسئولية العامة وبالانتماء الى الخدمة أكثر من توجيه التدريب الى الوظيفة (١) .
(Less job, related and more developmental and carrer-related) .

وعموما فان الوسائل الاربعة المذكورة (السياسية - تخفيف البيروقراطية - التشريعية - السلوكية) تعتبر كلها وسائل متكاملة فيما بينها تحتاج اليها جميعا مخططات الاصلاح الادارى نظرا لاختلاف مداها وآثارها وفترتها الزمنية .

---

(١) يراجع تقارير كلية الخدمة المدنية فى المملكة المتحدة .
College of the Civil Service Annual Reports U.K.
من ١٩٧١ الى ١٩٨١ .

توقيت التنفيذ :

والمقصود بذلك اختيار الوقت المناسب : سياسيا واداريا لتنفيذ الاصلاح الادارى . سياسيا فان التوقيت الملائم يتحقق عندما تتهيأ التعبئة العامة للمشاعر الوطنية تجاه أهمية وحيوية الاصلاح.

واداريا ، فان التوقيت لابد وأن يعنى بمدى استعداد جهاز أو اداة الاصلاح للسير قدما بخطط الاصلاح الادارى [1] .

وتوقيت التنفيذ فى غاية الاهمية لنجاح تنفيذ الاصلاح الادارى . وعادة مايحتاج الامر الى " تمهيد " سياسى على أوسع نطاق يتهيأ معه العقل العام للمواطن وللادارة لعملية الاصلاح - ولايمكن أن تتم هذه التعبئة الا فى ظل الاهتمام الاقصى للقيادة العليا للدولة .

كذلك لابد من تهيأة " الجهاز " الذى سيتولى القيام بتنفيذ الاصلاح الادارى من حيث " الخبرات " و " الوسائل " حتى يبدأ هذه العملية بكفاءة ويتطلب ذلك توطيد علاقات ذلك الجهاز بالوحدات التنفيذية فى الجهاز الادارى حتى يتحقق التعاون بين الاثنين .

---

(1) Edward Weidner (ed.); Development Administration in Asia Duke,1970 , Ch.4 .

كذلك

Hahn Been Lee ; Administrative Reform in Asia, Manila : EROPA 1970,Ch.VL.

أى قياس المتحقق فعلا من أهداف الاصلاح الادارى وهى مرحلة تمثل مشاكل كثيرة مثلا ماهى كيفية قياس عائد الاصلاح حيث أن الاصلاح الادارى لايطلب لذاته بل هو وسيلة حتمية ملازمة لوسيلة حتمية أخرى هى كفاءة الادارة . فالادارة ليست غاية بل وسيلة أخرى وتهيئتها من أجل تحقيق الاهداف .

وهنا نجد سلسلة طويلة من الاهداف التى تخضع للتقييم مما يجعل التقييم غير عملى بالمرة فى انجازات الاصلاح الادارى .. الا انه برغم صعوبة التقييم فهو لازم وممكن نسبيا على أساس معيار معين هو مدى مساهمة برامج الاصلاح الادارى فى تحسين الاوضاع الادارية العامة للدولة . والتقييم فى هذه الحالة يمكن عن طريق المؤشر السياسى وهو قياس الاحساس بزوال المشكلة الادارية - فهو أيضا عملية سياسية - فمن شعر بالمشكلة يكون هو الاقدر على الحكم على ما اذا كانت مستمرة بنفس الدرجة أم متفاقمة أم منتهية وهنا نجد دور مؤسسات السياسة العامة فى قياس درجة الرضاء العام عن الادارة مثل دورها فى المبادأة بالاصلاح الادارى .

فمؤسسات السياسة العامة تبدأ بفتح دورة الاصلاح الادارى وتقفلها بالمبادأة وبالتقييم - وهكذا تلعب دورا خطيرا فى الاصلاح الادارى وذلك لان مؤسسات السياسة العامة تعبر عن مقتضيات الاصلاح الادارى تعبيرا موضوعيا واضحا وتعكس الرغبة فى تحقيق أهداف اجتماعية يصعب على الجهاز الادارى الحالى القيام بها .

نخلص من ذلك الى تأكيد أهمية الوعى بالشروط السياسية المبدئية (Political pre requisties) فى انجاح ادارة التنمية والاصلاح الادارى والبديل الوحيد الواضح امامنا هو حالة الازمة (State of crisis) تعانى منها الدولة النامية ذات النظام السياسى العاجز وهى أزمة تتكاتف حلقاتها فى افشال التنمية .

ان تقييم الاصلاح الادارى يجب أن يقيس نتائج الخطط والبرامج الاصلاحية من منطلقين :-

الاول - الكفاءة، بمعنى الالتزام بما تم تحديده مسبقا من هذه الخطط والبرامج وحسب التوقيتات والتكلفة المحددة .

الثانى - الفاعلية ، بمعنى احداث الآثار الايجابية فى النظام السياسى ، بمعنى ادق تحقيق الرضاء العام (Public Consent) للقطاع الاعظم من المواطنين المتعاملين مع ادارة التنمية . والقياس الاول له طابع فنى أما القياس الثانى فله طابع سياسى . وكلاهما ضرورى للقول بنجاح السياسة العامة فى تحقيق الاصلاح الادارى .

تنظيم جهاز الاصلاح الادارى

ان تنظيم جهاز الاصلاح الادارى يجب أن يكون أقرب مايكون الى القيادة العليا المسئولة عن رسم السياسات العامة فى الدولة وهذا يحقق :-

١ - الاعتراف بأن تحويل خطط الاصلاح الادارى الى واقع ملموس يحتاج الى مجموعة من القرارات الرئيسية التى تدخل فى

نطاق السياسة العامة .

٢ - الاعتراف بصفة الاستمرار فى وظيفة الاصلاح الادارى وهو الجانب الذى يهدف الى تنسيق العمل الادارى أثناء التنفيذ - والتنسيق يدخل فى صميم اختصاص وانشطة القيادة العليا .

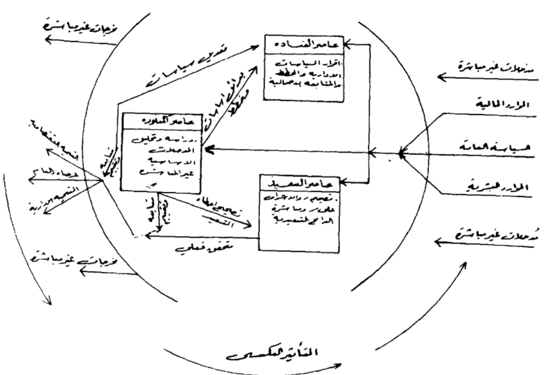
٣ - أن هذا يكسب جهاز الاصلاح الادارى الاحترام اللازم من كافة عناصر ومستويات العمل الادارى .

٤ - ان هذا يجعل الاصلاح أقرب مايكون الى باقى عناصر المشورة المسئولة عن التخطيط الاقتصادى وهو الوضع الامثل له .

نصل اذا بعد ذلك الى تأكيد موقع جهاز الاصلاح الادارى كأهم عناصر المشورة التى تعمل جميعا متضافرة كجهاز أركان عامة لعناصر القيادة فى الدولة .

ويستلزم الامر فى اعتقادنا وجود قدر من التنسيق والتعاون الفعال المثمر بين كافة عناصر المشورة - أن تحقيق ذلك التنسيق يجب أن يصبح أول المهام لجهاز الاصلاح الادارى ذاته - اذ عليه خلق الوسائل اللازمة لتحقيقه ، كما عليه متابعة فعالية ذلك التنسيق وازالة كافة العقبات التى تعترضه .

ويظهر من الشكل رقم (٧) جهاز الاصلاح الادارى كأحد أهم عناصر المشورة فى الجهاز الادارى والديناميكيات التى يعمل من خلالها .



شكل رقم (٧) جهاز الاصلاح الادارى أحد عناصر المشورة الهامة

ويعمل جهاز الاصلاح الادارى من خلال الانشطة التى يبينها الشكل السابق وهى :-

أولا - تحليل المدخلات والتى تتمثل فى السياسة العامة ومكوناتها من موارد بشرية وموارد مالية . وفى اطار متفهم للمتغيرات الاجتماعية الاخرى .

ثانيا - دراسة المدخلات توصل الى رفع البدائل لخطط وبرامج الاصلاح الادارى الى عناصر القيادة المسئولة عن اقرار السياسات العامة فى مجال الاصلاح الادارى .

ثالثا - بعد اقرار السياسات العامة تقوم عناصر الاصلاح الادارى بمتابعة الانشطة التنفيذية لتقييم نتائج الاعمال وتصحيح

أخطاء التنفيذ أول بأول .

رابعا - تقييم عوائد الانشطة الادارية ومدى ماتحققه من فاعلية من خلال قياس نتائج التنمية الاقتصادية ونتائج التنمية الادارية ورضاء المواطن عن الادارة .

خامسا - اقتراح التعديلات الملائمة على الخطط والبرامج نتيجة ذلك التقييم [1] .

ويحتاج تشغيل ذلك الجهاز الى وجود كوادر بشرية للعمل فى أجهزة الاصلاح الادارى لنوعيه خاصة مع ملاحظة ان هؤلاء هم جزء من بعضهم البعض ومن جميع العاملين فى مختلف مستويات الخدمة حتى يمكنهم أن يساهموا مساهمة فعالة وايجابية فى الوصول بالقيادة والتوجيه اللذين ينهض بهما أعضاء الادارة العليا الى درجة أقرب الى الكمال .

ولكن هذه المجموعة من العاملين فى الاصلاح الادارى تمثل نوعا محددا من ذوى الخبرة الادارية ، وأن أحسن وسيلة لتوضيح الصفات الخاصة المطلوبة فى موظف الاصلاح الادارى هو أن نوضح المشكلات المألوفة التى يصادفها ذلك النوع من الموظفين عند تأدية أعمالهم .

ويجب أن نلاحظ أن هذه المشكلات يمكن أن تبرز بالنسبة لكل الاداريين ، ولكنها مألوفة فى عمليات الاصلاح الادارى ، كما يجب

---

(١) راجع الفصل الثانى .

أن نلاحظ كذلك ان درجة ظهور هذه المشكلات تختلف من جهاز الـــى آخر ، وفى الجهاز الواحد من منظمة الى أخرى ، ومن وقت الى آخـر تبعا لدرجة الكفاءة فى الجهاز الادارى . وفيما يلى بعض هـــذه المشكلات :

١ – تهيأة المناخ للتعاون :

أى الحصول على تأييد باقى أعضاء المنظمة لما يقوم به رجل الاصلاح الادارى ، والواقع ان رجل الاصلاح الادارى هو رجل التغيير، وهو لابد وأن يواجه نوعا من ردود الفعل من الموظفين يختلف عـن الذى ينشأ عن علاقاتهم العادية . لذلك لابد أن يكون أكثرمن أدارى اذ أنه فى الواقع نوع خاص من الاداريين . ويجب أن يكـــــون قادرا دائما على الحصول على تأييد الاداريين .

٢ – تجنب المقاومة :

خصوصا فى حالات التغيير – فالاصلاح الادارى يقترن فى ذهـن الموظف بالتغيير والتغيير له مفهوم بسيط وسطحى فى ذهن معظـــم الموظفين وهو تغيير فى الموظفين ، ولابد أن يكون له رد فعل فى المقاومة من الموظفين .

٣ – عدم المبالغة فى اعلان النتائج المتوقعة من الخطة :

ذلك ان الواقعية فى الاصلاح الادارى شرط لازم لنجاحـــه ،لان الاصلاح الادارى كعملية مستمرة ، وكعملية انسانية فى نفس الوقت يحتاج الى اثبات دائم لتحقيقه لما هدف اليه فى الاصل . والخطة

الواقعية هى الخطة التى يمكن تحقيقها ، ولا نقصد بالواقعية أن تكون الخطة خطة تقليدية أى تضع نفس الاهداف التى سبق تحقيقها ، فالمفروض فى الخطط محاولة تطوير ماتحقق دائما وفى كل الاوقات. ولكن المفروض فى نفس الوقت عدم المبالغة فى تقدير مايمكن تحقيقه . ان المبالغة تؤدى كثيرا الى خيبة الامل وبالتالى فقدان الثقة فى التخطيط والمخططين . واذا أردنا وضع بعض الصفات التى يجب أن يتصف بها موظف التخطيط ، على ضوء المشكلات - المألوفة فى عمله فاننا نجد صعوبة كبيرة فى تحديد هذه الصفات ، ولكن هناك الصفات العامة التى نعتقد انها لازمة لشغل وظائف التخطيط .

وأولى هذه الصفات ، هى الخبرة الواسعة بالادارة . فموظف الاصلاح يجب أن يلم بتفصيلات العمل الادارى فى الوحدة التى يلحق للعمل بها ليس فقط لتداخل هذا مع جوهر العمل الاصلاحى ، ولكن لان احساس الموظفين التنفيذيين بذلك يقربهم الى موظف الاصلاح ويجعلهم يثقون بأفكاره ويتقبلونها بسرعة .

وثانى الصفات الضرورية فى رجل الاصلاح أن يكون قادرا على الاتصال (Able to Communicate) ، ان رجل الاصلاح صاحب الافكار اللازمة لن يكون ذو فائدة كبيرة الا لو استطاع توصيل هذه الافكار الى العاملين بالمنظمة ويرتبط هذا بالضرورة بالقدرة على أخذ أفكار المجموعة وبناء مقترحاته مستندا على هذه الافكار . ويحتاج التخطيط الى " عالم انسان " لا عالم متكبر ، الى خبير معتز بخبرته ومعتز فى نفس الوقت بخبرة الآخرين وارائهم . وبدون هذا لن يرى المخطط الامكانيات الحقيقية

للعمل ولن يستطيع اخراج واستغلال الطاقات الانسانية للعاملين .
ولابد أن ترتبط الخبرة بالعلوم الادارية ومهاراتها ووسائلها العملية بالصفات الاضافية الاساسية التي يجب أن توضع في مواصفات وظائف الاصلاح الادارى . وهذا يعنى أن تملأ الوظائف من بين ذوى الخبرة الحاصلين على تدريب علمى خاص فى الادارة والعلوم الاساسية المرتبطة بها .

ان انشطة الاصلاح الادارى حسب النموذج الذى عرضناه فى الشكل السابق رقم (٧) يعنى ان هذه الانشطة تتصف بالاتى :-

- هى انشطة ديناميكية تتابع باستمرار المتغيرات المحيطة بالعمل الادارى سواء كمجموعة مدخلات مباشرة أو غير مباشرة أو كنتائج متحققة (مخرجات) .

- هى أنشطة لا يعنى ارتباطها بعناصر القيادة انعزالها عن عناصر التنفيذ بل هى تعمل مع عناصر التنفيذ وبتعاون كامل معها .

- هى انشطة تعنى بتصحيح اخطاء التنفيذ أول بأول حتى نصل الى النتائج المرغوب فيها .

- هى انشطة مدعومة بعناصر بشرية ذات كفاءة عالية - تتسم بالاحساس المرتفع بالمهنة والولاء للسياسة العامة والوعى الموضوعى بالمتغيرات المحيطة بالانشطة الادارية .

مشكلات الاصلاح الادارى

نستعرض الآن أهم المشكلات التى تواجه أجهزة الاصلاح الادارى فى الدول النامية .

ان انشاء جهاز للاصلاح الادارى ، وفق الاسس النظرية التى المحنا الى بعضها هو خطوة اساسية للنجاح فى ادارة التنمية . وسوف ينتج لنا ذلك التنظيم تدريجيا وعلى المدى الطويل مخططات للاصلاح الادارى أو خطط ادارية للدولة ولسوف تكون هذه الخطط تدريجيا متفهمة للجانبين " الادارى والاجتماعى " للاصلاح الادارى . ولكننا نؤكد للقارى أن هناك مجموعة كبيرة من المشكلات التى تواجه الاصلاح الادارى فى الدولة النامية .

ويمكن أن نوجز أهم المشكلات التى تواجه ظهور وتطور ونجاح الاصلاح فى الدولة النامية .

المشكلة السياسية

ان أخطر مشكلات الاصلاح الادارى هى المشكلة السياسية بمعنى عدم استقرار النظام السياسى ، وبمعنى عدم كفاءة نظام الاتصالات بين القيادة العليا لادارة التنمية من ناحية والرأى العام من الاخرى .

وبالنسبة الى عدم استقرار النظام السياسى فاذا أهم مظاهره كثرة التغيير فى السياسة العامة (1) .

(1) من أهم أسباب ذلك كثرة الانقلابات فى الدول النامية اذ لاحظ أنه فى أكثر من ٨٠ دولة نالت استقلالها بعد الحرب الثانية وقعت

فعدم استقرار نظام الحكم يؤدى الى عدم وضوح غايات محددة للتنمية والاصلاح الادارى وقيام السياسة العامة على أساس غير ثابت مما يؤدى باحتمالات نجاح الاصلاح الادارى ومخططاته اذ أن من أهم متطلبات هذا النجاح قيام المفهوم العلمى للنظام السياسى وهو مالايتحقق الا فى ظل استقرار طويل المدى يسمح ببلورة السياسة العامة حول غايات واضحة .

ومن الناحية الاخرى قد يكون النظام السياسى مستقرا بمعنى وجود نظام حكم قوى يسيطر على ادارة التنمية ولكن ومع ذلك تتصف مثل تلك النظم فى معظم حالات الدول النامية بضعف نظام الاتصالات السياسية - فتضع القيادة العليا تصوراتها لادارة التنمية مستندة اما على أوهام عقائدية (Ideological Illusions) تصور لها المجتمع الامثل الذى تبغى تحقيقه بادارة التنمية على غير أساس موضوعى - وقد تضع تصوراتها بأمل اعطاء مكاسب سريعة تؤثر (Impressive) فى الجماهير - وهنا يجد جهاز الاصلاح الادارى أنه مطالب بوضع توصيات لاهداف غير واقعية أو غير موضوعية ولا يمكن أن يكون - المخرج النهائى الا عنوانا لفشل الجميع واضع الخطة والهدف والمنفذ وخبير الاصلاح الادارى-والاخطر من ذلك ان جهاز الاصلاح الادارى فى مناخ سياسى مغلق (Closed) غير منفتح يصبح هو نفسه جزء من ميكانيزم " تبرير أوهام

أكثر من انقلاب فى ٤٠ ٪ منها حتى نهاية الستينيات .

F.R.Von Der Nehden " Polities of the Developing Nations " , N.Y . 1968 .

القيادة " وتصويرها على عكس حقيقتها ويفقد ذلك الجهاز تدريجيا مقومات وجوده ويصبح فى حاجة الى حركة اصلاح تهزة من آساسه ضمن وجوده فى بنيان عضوى لا يستطيع التطور والاستمرار . والمشكلة السياسية للاصلاح الادارى قد تأخذ شكلا آخر هو التناقض بين أهداف الاصلاح كما تضعها السياسة العامة وأهداف الاصلاح الادارى كما تضعها أجهزة الاصلاح الادارى . تعبر هذه الحالة عن " مأزق " سياسى تقع فيه القيادات السياسية فى بعض الدول النامية - اذ تنقطع الصلة بين جهاز وضع السياسات العامة وجهاز تنفيذها وهو وضع تصل اليه النظم السياسية التى تتصف بالجمود وعدم توافر الشروط المبدئية اللازمة لادارة التنمية .

المشكلة النفسية

ولكن توجد صعاب أخرى أمام جهاز الاصلاح الادارى ، منها صعوبة حصول الخطة الادارية على التأييد الفعلى الذى يمكن للخطة الاقتصادية ان تحصل عليه عادة بشىء أقل من الصعوبة . فالاصلاح الادارى يمثل نشاط ادارى يفترض ضرورة قيام الاجهزة الادارية التنفيذية به حتى بعد اعلان قيام برامج للاصلاح الادارى . اذ أن الاصلاح الادارى هو نشاط رئيسى للهيئة الادارية على كافة مستويات العمل فى الجهاز الادارى ، واعلان الخطة الادارية قد يتصوره اعضاء الهيئة الادارية على أنه تدخل فى شئونهم أو سحب نشاط هام منهم . - وبالطبع هذه صورة غير حقيقية فوجود الخطة الادارية يؤكد النشاط التخطيطى للهيئة الادارية ولا يضعفه أو يقلل منه بأى حال من الاحوال . ولكن المشكلة الحقيقية ليست فى علم

خبراء الادارة بهذه الحقيقة ولكن فى معرفة واقتناع الهيئة الادارية بها .وهذا لا يتحقق الا تبعا للاسلوب الذى يمارس به جهاز الاصلاح الادارى اختصاصاته . فلو قام ذلك الجهاز بوضع الخطة على أساس مفهوم المشاركة الحقيقية بينه وبين الأجهزة الادارية المختلفة فان هذا يحقق تقدما كبيرا عن طريق الحصول على التأييد الفعلى لخطط الاصلاح الادارى .

وهذه المشكلة تأخذ ابعادا سيكولوجية طالما أننا نرى أن المسئولين فى عناصر التنفيذ سيرفضون دائما أى محاولة لتصحيح اسلوب تنفيذهم للعمل وبتطوير واستخدام الاساليب الحديثة فى المشاركة يمكن تقليل خطورة تلك المشكلة . ومن أهم الاساليب التى يمكن - استخدامها هنا هو اشراك الرأى العام فى وضع أولويات الاصلاح الادارى ومتابعة تنفيذ الاعمال الادارية حتى يكون عمل الاصلاح الادارى مسئولا أمام الرأى العام وحتى يعبر عن استجابة هذا الرأى .

مشكلة خبراء الاصلاح الادارى

والمشكلة الثالثة التى يمكن ان تواجه الاصلاح الادارى هى النقص فى خبراء الاصلاح الادارى . ان خبير الاصلاح الادارى هو فى الواقع ادارى على درجة عالية من الكفاءة ويمتلك خبرة ادارية متنوعة واسعة . وعلاوة على ذلك فهو يملك قدرات خاصة تتعلق بالقدرة على الاتصال والحصول على آراء الاخرين ونقل افكاره - اليهم . وتمثل هذه المهارات عنصرا نادرا فى الجهاز الادارى فى

الدول النامية بشكل عام . وأمام هذه الندرة يكون من الصعب حرمان الاجهزة الادارية من هذا العنصر وتركيزه فى جهاز الاصلاح الادارى. ولعل من أهم وسائل مواجهة هذه المشكلة هو ايجاد وسيلة فعالة لتجنيد كادر ادارى من بين اعضاء الهيئة الادارية واعداده وتدريبه على عمليات الاصلاح الادارى . ومن أهم منطلقات الاختيار هنا صفات القيادة فى خبير الاصلاح الادارى الذى هو فى اعتقادنا أحد نوعين :

الاول - نوع قيادى يملك القدرات الابتكارية التى تمكنه من جذب اهتمامات المنفذين والاستماع الى آرائهم وتعليقاتهم وكسبهم الى جانب قضايا الاصلاح الادارى وهؤلاء هم قادة الاصلاح الادارى .

الثانى - نوع متخصص أكثر منه أى شئ آخر - وهو فى الواقع يمثل عدة تخصصات وهذا الخبير المتخصص لابد كذلك أن يمتلك نواة الصفات القيادية حيث أن عمله المتخصص وفى أى مجال يتم فى وسط ادارى لابد أن يقيم معه أوثق الروابط وأن يكتسب ثقته واحترامه .

المشكلة الاجتماعية

ويمكن الاشارة الى المشكلة الرابعة وهى مشكلة ضرورة تغذية مهارات خبراء الاصلاح الادارى بالقدرة على أخذ النظرة الاجتماعية للمشكلات الادارية حتى يمكنهم تفهم وتطبيق القواعد العلمية فى الادارة واستخدام مهاراتهم وخبراتهم فى اطار يتفهم أهداف التغيير الاجتماعي تفهما أساسيا ناجحا . ولن تكون هذه المشكلة مستعصية على الحل اذا ما أعترفنا بأهمية التأهيل الاجتماعى

لخبراء الاصلاح الادارى أى اقناعهم بفلسفة النظام القائم وأبعاده وبفن تأكيد المصالح الاجتماعية لهذا النظام حتى يصبحوا لا مجرد خبراء فى التخطيط الادارى فحسب وانما خبراء يؤمنون بأهداف واضحة لديهم الرغبة الاكيدة لتحقيقها وفى نجاحها .

ونحن هنا نشير الى قضية بالغة الاهمية فى تصورنا . آن خبير الاصلاح الادارى اذا كان لابد له من النجاح فى عمله لابد وأن يكون قائدا فى موقعه (سواء كان قائدا رئيسيا للاصلاح أم مجرد متخصص فى مجال محدود) وهذا يستلزم امتلاكه لقدارت لا تتوافر له الا اذا امتلك الحد الادنى المطلوب من الاقتناع بغايات السياسة العامة التى يعمل على تطوير وظائف ادارتها ولا يعنى ذلك آننا ندعو الى نظرية فاشية فى الولاء السياسى بقدر ماتعنى فى الواقع دعوتنا الى أن يكون للنظام السياسى القدرة على جذب تلك الخبرات والكفاءات الى جانب غاياته وسياساته وهذا لايتحقق الا فى نظام سياسى ناجح متطور . أن النظام السياسى الذى يفرض الولاء هو نظام مختلف تماما عن نظام سياسى يجذب الولاء فالاول يحافظ على المظهر دون المحتوى ولا يتحول الاصلاح الادارى فيه فى الاتجاه الصحيح .

مشكلة أهداف التنمية

أما المشكلة الخامسة فى اعتقادنا ، فتعود الى عجز جهاز الاصلاح الادارى فى معظم الدول النامية عن اللحاق بقرارات السياسة الخاصة بالتنمية فالسياسة النامية تبدو كما لو كانت فى سباق

مع الزمن وضد التخلف وهذا يؤدى الى خروج المنظمات" القوانين " واللوائح " والمخطط والمشاريع ... الخ الخاصة بالتنمية بسرعة يعجز أى جهاز للاصلاح الادارى عن أن يسايرها بدراساته ومشاوراته وتكون النتيجة انه بعد فترة تحدث فجوة زمن كبيرة بالغة الاتساع بين تنظيمات التنمية من ناحية وخطط الاصلاح الادارى من الاخرى - أى أن التنفيذ لا ينتظر المشورة عادة بل يتخطاها - وتجد المشورة انها تلهث وراء التنفيذ فى محاولات ترشيده .

ومن نتائج هذه المشكلة بالطبع تراكم هائل واحيانا مخيف فى المشكلات الادارية التنفيذية التى تنتظر العلاج . كما أن من نتائجها كذلك نمو احساس عدم أهمية الاصلاح الادارى بل وعدم جدواه حيث تروج لذلك بعض أجهزة التنفيذ ، فها هو جهاز الاصلاح الادارى ، لا صوت له ومشورته لا يتم الاستماع اليها الا بعد التنفيذ .

الا أن اخطر نتيحة لهذه المشكلة هو تحول حهاز الاصلاح الادارى الى ناقد لازم لوحدات التنفيذ . أن تخطى المشورة يخلق احساسا مستمرا بعدم الرضا لدى جهاز الاصلاح الادارى عن التنفيذ. وهذا يخلق أزمة ثقة بين وحدات التنفيذ من ناحية وجهاز الاصلاح الادارى من ناحية أخرى وهذا يكون فى النهاية على حساب كفاءة الاصلاح الادارى .

ولعل هذه النتيجة هى أحد العوامل التى تتضافر معا لتهدم نظام ادارة التنمية ذاته واحلال نظام آخر مكانه .

اذ أن سريان الاحساس بعدم الرضا الى هذا المستوى يكون - كما لاحظنا من قبل سببا فى احداث تغييرات جذرية قد تطيح بالنظام كله .

مشكلة تعدد الاجهزة

أما المشكلة السادسة للاصلاح الادارى فتعود الى نمو عدة أجهزة ترتبط بصورة أو بأخرى بأنشطة الاصلاح الادارى مع صعوبة التنسيق بينها جميعا أو اخضاعها لدرجة أو أخرى من درجات " الرعاية " من الجهاز الاساسى للاصلاح الادارى .

وترجع هذه المشكلة الى أسباب كثيرة من هذه الاسباب صعوبة تحديد مفهوم الاصلاح الادارى فى الدولة النامية " فتكون " المائدة " مقبولة للجميع الكل يقدم مايعتقد أنه أشهى أطباقها .

ومن الاسباب ، ما يرجع الى طبيعة الاصلاح الادارى ذاته وارتباطه بنواحى مالية وادارية واقتصادية ... الخ - مما يجعل أجهزة متعددة فى الدولة فى تخصصات متفرقة تساهم فى الاصلاح الادارى ، كل حسب طاقته ورغبته . ومن الاسباب كذلك أن الاصلاح الادارى وله ماله من أهمية فى الدولة النامية ، يصبح مطمع كافة أجهزة التنفيذ بأن تعلن أنها من دعاته والعاملين على رفع رايته .

وتكون النتيجة مايشبه المثال الشعبى المصرى الذى يصف حيرة " أم العروسة " وأم العروسة هنا هى جهاز الاصلاح الادارى .

وأبسط ما يترتب على ذلك ، أن ينال جهاز الاصلاح الادارى كل اللوم على العثرات ولا ينال أقل المديح على النجاحات .

ولعل من أهم وسائل مواجهة هذه المشكلة تبنى النظرة التى أوردناها فى الفصول السابقة لمفهوم وظيفة عناصر المشورة ـ اذ لابد أن تعمل كافة قطاعات تلك العناصر معا فى تعاون وتكاتف لتحقيق أقصى كفاءة للوظيفة الادارية فى ادارة التنمية. فجهاز الاصلاح الادارى وفى نهاية الامر هو أحد تشكيلات عناصر المشورة فى الدولة وهى العناصر التى لاغنى عنها لكفاءة تشغيل ادارة التنمية .

كذلك لابد وأن تكون كافة هذه العناصر قريبة الى القيادة العليا تعمل جميعا على تقديم مشورتها متناسقة ومتكاملة لتلك القيادة .

مشكلة مفهوم الخدمة المدنية

تعد الخدمة فى هيئات الدولة من قبيل الخدمة العامة Public Service وتنقسم تلك الخدمة العامة بشكل عام الى قسمين رئيسيين هما :ـ

* الخدمة العسكرية : وتعبر عن الخدمة العامة فى كافة الاجهزة العسكرية للدولة .

* الخدمة المدنية : (Civil Service) وتعبر عن الخدمة العامة فى الهيئات العامة غير العسكرية . وأهم فرع فى الخدمة المدنية هو الذى يضم العاملين فى المنظمات الحكومية (المصلحية ، المؤسسة العامة ، المحليات) .

ولهذا الفرع سمات خاصة تميزه عن الخدمة العسكرية وعن الخدمة فى قطاعات الاعمال الاعلية وتنبع هذه السمات من طبيعة تلك الخدمة وهى :ـ

١) ان الخدمة المدنية تحتاج الى هيئة ادارية ذات خبرة وممارسة عميقتين لخطورة المسئوليات التى تقوم بها ولذا يجب أن يعتمد على أعضاء الخدمة ذاتها ، دون اغفال أعمية تغذية الخدمة من آن لاخر ببعض الدماء الجديدة .

٢) أن الخدمة المدنية والتى تضم منفذى السياسة العامة تحتاج الى هيئة ادارية بعيدة عن الخوف من الفصل " التعسفى " وتكون مطمئنة الى حقها فى ابداء الرأى وخدمة المواطنين جميعا بموضوعية لذا يجب تأمين العاملين فيها واشعارهم بالطمأنينة .

ويضع هذا طابعا مميزا للعمل فى الخدمة المدنية اذ يخضع العمل لمجموعة من القواعد العامة التى عادة ما تؤكد بعض القواعد الهامة مثل : ضمانات الموظف أسلوب التعيين والترقية والنقل وحقوق المعاشات والضمانات الاجتماعية والتزامات الموظف العام ... الخ [1] .

---

(١) راجع لنا ـ نظرية الادارة العامة ـ دار المعارف (الطبعة الخامسة) القاهرة ١٩٨٢ .

وعادة يتم تقنين هذه القواعد وتطبيق احكامها على جميع العاملين فى كافة منظمات الجهاز الادارى ، وتنظيم العملية تحت اشراف مجلس أو هيئة الخدمة المدنية تكون بمثابة " ادارة الافراد" بمنظمة الجهاز الادارى .

وفى بعض الاحيان يستثنى من هذه القواعد أو من بعضها بعض المنظمات العاملة فى اطار الجهاز الادارى ذات الطبيعة الخاصة (مثل المؤسسات العامة) بشرط التنسيق مع التعليمات المطبقة على العاملين فى باقى منظمات الجهاز الادارى .

وترتبط شئون الخدمة المدنية كذلك ارتباطا وثيقا ، بالميزانية العامة للدولة ، فتكوين الوظائف العامة هو عنصر هام من عناصر الميزانية التى تمثل قيدا على تنظيم الخدمة المدنية .

وقد جرت العادة على أن يكون انشاء والغاء الوظائف العامة من الامور التى تهم القائمين على شئون الميزانية فى الدولة ويكون لهم دور واضح فى ذلك الشأن .

كما أن الخدمة المدنية ترتبط بالسياسة العامة بصورة أو بأخرى . ففى بعض النظم يكون من الضرورى حياد " الموظف " فى النواحى السياسية ، بينما فى نظم أخرى يكون العكس هو المطلوب ، أى الالتزام السياسى للموظف العام .

ففى النظم الحزبية (Party Political Systems) يكون من غير المسموح به أن يظهر الموظف العام أى ميول أو " تحزب "

فى أعماله الرسمية وتقوم الافتراضات فى هذا النظام على أســاس امكان حيادية الموظف ـ على الاقل ـ نسبيا .

بينما فى النظم السياسية الموجهة ، يكون اقتناع الموظــف العام بالسياسة الحاكمة وبأهدافها وتعاطفه معها شرطا ضروريــا لتبوء الوظائف العامة خصوصا فى المراكز القيادية ومراكز الاحتكاك بالجماهير . وفى أى الاحوال فان الخدمة المدنية يجب أن تستنـد على قواعد اخلاقية مقبولة من المجتمع ، لان تلك الخدمة هــى المرآه التى ينعكس فى سلوك اعضائها غايات السياسة العامة ، بــل لا نعدو الحقيقة اذ رأينا فى الخدمة المدنية أحد أهم مؤسســات النظام السياسى والتى تعتبر مصدرا هاما لتقرير استقــراره وتطوره الناجح . ان عضو الخدمة المدنية ليس مجرد أحد العامليــن فى جهاز ضخم ، بل هو بالضرورة منفذ ومؤثر للسياسة العامــة وتزداد هذه الاهمية فى الدول النامية نتيجة الاتساع والاهميــة الكبرى للسياسة العامة ، ونتيجة النفوذ الكبير الذى تمارسه الادارة العامة فى نطاق النظام السياسى ومن هنا يزداد أهمية ابــراز أهمية خلقيات الخدمة العامة المدنية (Ethics of the Civil Service) والتى تعنى القواعد العرفية للسلوك والتى تصبح بالممارسة أمــرا مقبولا من الادارة ومن المواطن على السواء والتى تكون بالتالــى عنصر تأثير قوى على السلوك الفعلى للادارة ـ وعلى تنظيمهــا وادارتها ، وعلى مفهومهما المهنى .

ان الاطار الاخلاقى للخدمة المدنية يصبح مطلبا أساسيا للادارة العامة فى الدول النامية لان هذا فى اعتقادنا هو السبيل نحو: (١)

* ارساء دعامات الخدمة المدنية كمهنة لها تقاليد يمتزج فيها علم الادارة العامة ومهاراته مع خلقيات يرضى عنها المجتمع .

* تدعيم العلاقة بين صانع السياسة العامة من ناحية والمواطن من الاخرى حيث أن الاخير يحدد تلك العلاقة من واقع تعامله واحتكاكه مع الخدمة المدنية لا من مجرد اعجابه أو نفوره من السياسة العامة .

* تدعيم التنظيم العلمى لادارة الخدمة المدنية بحيث يقوم هذا التنظيم على أسس مقبولة وعملية من العاملين فى الخدمة والمتعاملين معها على السواء .

* تدعيم السياسة العامة عن طريق زيادة فاعلية الخدمة المدنية والتى تعد أهم أدوات التنفيذ المتاحة للسياسة العامة

---

(١) يراجع للمؤلف محاولات فى استخراج بعض هذه الخلقيات الادارية فى بحثين منشورين بالعدد التاسع والعدد الحادى عشر من مجلة منبر الاسلام لسنة ١٩٧٢ - كذلك يراجع للمؤلف بحث منشور فى مجلة الادارة يتناول مفهوم ادارة الافراد فى المجتمع الاسلامى القديم والحديث - العدد ٢ لسنة ١٩٧٢ .

فى النظم السياسية المعاصرة .

* تيسير علاج مشاكل العاملين فى الخدمة المدنية من منطلقات سلوكية مقبولة من حيث طبيعة الامور وطبيعة الفرد ذاته .

ولا يمكن تحقيق الاصلاح الادارى دون توافر مفهوم مهنى للخدمة المدنية مؤسس على قواعد اخلاقية - وفى تحليل أوضاع ادارة التنمية يجد الباحث أنه لا مناص من توافر هذا المفهوم المحدد للسلوك لأن أخطر مشاكل الاصلاح الادارى تظهر فى العجز عن ايجاد الصلة بين مخططات الاصلاح الادارى من ناحية والسلوك الفعلى من الاخرى .

ونلاحظ ان العوامل الانسانية بشكل عام تمثل الجانب الاعظم فى تنظيم وادارة الخدمة المدنية - ان النواحى السلوكية البشرية هى من أهم محددات كفاءة الادارة بشكل عام وفى قطاعات الخدمة المدنية بشكل خاص .

وبدون انكار أهمية العناصر الاخرى فان تنظيم العنصر البشرى يتطلب ابتداءا وضع الاطار العام المنظم لخلفيات الخدمة يتم فى نطاقها تحديد التنظيم والاساليب الملائمة وبما يضمن لها الفاعلية فى التنفيذ (١) .

---

(١) يراجع فى النواحى السلوكية للخدمة للاساتذة العرب :

- د. احمد رشيد/ ادارة الافراد فى الحكومة والقطاع العام - دار المعارف ١٩٧٥ .

ويمكن القول ان خلقيات الخدمة المدنية هى " المنطلقات الثقافية التى تمثل فى مجموعها نظاما سلوكيا مقبولا يساعد على تحقيق النتائج المرغوب فيها بالنسبة لما يتم تحديده من أهداف للخدمة المدنية وبشرط أن تكون منسجمة مع طبيعة تركيب الذات البشرية من ناحية والمتغيرات الاجتماعية من الناحية الاخرى " (١) .

نحو مفهوم اخلاقى للخدمة المدنية العربية

وقد تبين فى الفصول السابقة أهمية النواحى الثقافية بشكل عام للادارة التنمية ـ وان من أهم اسباب مشاكل ادارة التنمية ذلك التباعد بين متطلبات التنمية من ناحية والواقع الاجتماعى

- د. أحمدرشيد ـ ومحمديسرى قنوة ـ التنظيم الادارى وتحليل النظم ـ دار الشروق / جدة ١٩٨٠ .
- د. مبارك ادريس (ترجمة عن التون مايو) المشاكل الانسانية للمدنية الصناعية ـ دار الفكر العربى .
- د. سعيد عبد الرحمن ـ السلوك الانسانى ـ مكتبة القاهرة / الحديثة ـ ١٩٧١ .
- د. على السلمى ـ تحليل النظم السلوكية ـ مكتبة غريب ١٩٧٩ .
- د. فريد راغب النجار ـ نظريات ونماذج فى العلوم السلوكية ـ الكويت وكالة المطبوعات ١٩٧٩ .

(١) يراجع لتعاريف عديدة اخرى المراجع السابقة فى الدراسات السلوكية ـ كذلك :

- د. حامد ربيع ـ مقدمة فى العلوم السلوكية ـ القاهرة ١٩٧٩ .
- Fred Riggs : Ecology of Public Administration New Delhi , 1967 .

الثقافى فى الاخرى - وعلى الدولة النامية ان تبحث فى تراثهـا وان تضع الشكل الحديث الذى يحافظ على مضمون تلك الثقافة والتراث- واذا ما كنا نبحث فى ادارة التنمية فى العالم العربى فان نظرة الى ثراثنا والى تاريخنا تقودنا قطعا الى اكتشاف أهم مقوماته الثقافية والفكرية مما يوصلنا الى اقتراح الصيغة السلوكية الملائمة التى ستسهل معها ادارة التنمية والاصلاح الادارى على السواء.

وان الاسلام يعطى سواء فى نصوصه أو فى تطبيقاته أمثلة حية لمفهوم الخدمة المدنية . فقد جاء فى القرآن الكريم آيات بينات تشرح حكمة الخدمة المدنية العامة ، ففى قوله تعالى فى سورة القصص : " ان خير من استأجرت القوى الامين " - ويروى فى حديث عن الرسول قوله " من ولاه الله من أمر المسلمين شيئا باحتجب عن حاجتهم احتجب الله عن حاجته يوم القيامة " .

ويتركز فى هذه الامثلة جوهر الثقافة المطلوبة فى الخدمة العامة الحديثة الى اقصى درجة - اذ يتضح فيها مسئولية الموظف العام تجاه المواطنين والالتزامات التى تضعها الوظيفة العامة عليه . كما أن الاسلام خير من يفسر الجوانب الاخرى لخلقيات الخدمة المدنية ، منها حديث لرسول الله عليه الصلاة والسلام يقول " كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته " ويتجلى فى هذا القول الامين مسئولية المواطن فى التعاون مع منفذى السياسة العامة واعضاء الخدمة المدنية .

وقد سارت تطبيقات الاسلام تؤكد وتعطى الحكم النيرة في مفهوم الخدمة المدنية . فقد أرسل أبو بكر الصديق لاحد عماله " انى قد وليتك لأبلوك وأحربك فان احسنت رددتك الى عملك وزدتك وآن أسأت عزلتك " - وفى هذا اشارة الى - مفهوم فترة التعيين تحت الاختبار ومفهوم الرقابة وقياس الاداء ومفهوم الانضباط الادارى .

وفى مسئولية الخدمة المدنية عن رفاهية المواطنين ، نرى قول عمر ابن الخطاب " لو عثرت دابة بشط الفرات لخشيت آن أسأل عنها يوم القيامة لما لم امهد لها الطريق " .

لقد تولدت لدى قناعة منذ ذلك الوقت ان الموظف المدنى المتمسك بخلقيات الدين بسماحة ووعى هو موصل كفء للسياسة العامة فى البلدان النامية العربية والاسلامية بل قاطبة هو ادوات الايصال الفعالة (Delivery) ومن أهم تلك الادوات بل اسماها هو الموظف ذاته - وقد تابعت - الى حد ما - ماكتبه بعض الاساتذة العرب والاجانب فى الجوانب الادارية من منطلقات الفكر الاسلامى ولاحظت :-

* ان الكتابات فى العلوم الاجتماعية من منطلقات الفكر الاسلامى ليست كثيرة بشكل عام .

* ان مجال الخدمة المدنية والادارة العامة " Public Administration " والخدمة المدنية " Civil Service "

من أقل المجالات التى تم الكتابة فيها من بين العلوم الاجتماعية ، بدون شك يسبق الاقتصاد وعلم الاجتماع والعلوم السياسية علم الادارة العامة فى هذا الشأن الى حد كبير .

* ان التطبيقات الاقتصادية من منطلقات اسلامية بالذات تنمو الى درجة كبرى بالمقارنة مع باقى تطبيقات العلوم الاجتماعية الاخرى .

واننا فى البلدان العربية والاسلامية والنامية بشكل عام نواجه أحد التحديات الخطيرة للتنمية فى مجال ادارة التنمية بالذات " Development Administration " بمعنى أن من أهم العقبات التى نواجهها فى التنمية ذلك القصور الذى نعانيه فى أجهزة الخدمة المدنية ، والذى من أهم أسبابه سلبيات القوى العاملة ، ومايظهر منها من انحرافات فى بعض الاحيان .

ومن العوامل المؤثرة على كفاءة الخدمة المدنية ماهو مادى كالتنظيم والاساليب ونظم الاشراف والرواتب والحوافز وغيرها - ومنها مجموعة أخرى من العوامل الفكرية التى تتعلق بنظام القيم وبالنواحى السلوكية " Behavioral " .

وقد أهتمت دراسات الاصلاح الادارى فى السنوات الاخيرة بالجوانب المادية أكثر من الجوانب الفكرية ، كما أن اهتماماتها بالجوانب الفكرية كانت متأثرة بدرجة عظمى بالنظريات التى تقوم

على تغيير السلوك من منطلقات مادية بل ان النظرة بشكل عام الى الاصلاح الادارى لم تستفد - على مايبدو يقينا - بما يمكن ان يقدمه البناء الفكرى الاسلامى لاثراء النظريات والاساليب العلمية فى الادارة العامة بشكل عام (١) .

---

(١) من الاساتذة العرب الذين تناولوا موضوعات الادارة فى الاسلام اذكر على سبيل المثال لا الحصر :

- د. حمدى أمين عبدالهادى - نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة - دار الفكر العربى ١٩٦٦ .
- د. سليمان الطماوى - عمربن الخطاب و أصول السياسة والادارة المدنية ، دار الفكر العربى ١٩٦٩ .
- عباس محمودالعقاد - الديموقراطية فى الاسلام - دارالمعارف بيوت .
- د. عبدالحميدمتولى - نظام الحكم فى الاسلام - منشأة المعارف ١٩٧٧
- د. على عبدالرازق - الاسلام و أصول نظام الحكم - العام ١٩٢٥ .
- محمدرأفت عثمان - رياسة الدولة فى الفقه الاسلامى - دارالكتاب ١٩٧٥ .
- د. محمدضياء الدين الريس - النظريات السياسية الاسلامية - مكتبة الانجلو ١٩٧٥ .
- د. محمود حلمى - نظام الحكم الاسلامى - دارالفكرالعربى ١٩٧٠.
- د. مصطفى كمال مصطفى - النظم الاسلامية - مكتبة وهبة ١٩٧٧ .
- د. خميس السيد اسماعيل - القيادة الادارية - القاهرة ١٩٧٨ .

راجع لنا : نحو بناء فكرى اسلامى لتطويرالخدمة المدنية - بحث مقدم الى اللقاء العالمى الثالث فى قضايا الفكر الاسلامى - كوالالمبور يوليو ١٩٨٤ .

القسم الثانى ـ نماذج ادارة التنمية

" نقدم فى هذا القسم الثانى نماذج من ادارة التنمية يمثل بعضها دول ذات كثافة سكانية ضخمة هى مصر والهند وأخرى ذات كثافة سكانية قليلة جدا مع ثروة هائلة هى الامارات والكويت وسلطنة عمان وسوف نلاحظ الفروق الجوهرية بين النموذجين ـ حيث تعتمد النماذج الثانية على استيراد العمالة وتعانى الاولى من ندرة الموارد (١) ـ ونلاحظ وجود سمات مشتركة بين النموذجين ، كما نلاحظ كذلك وجود فروق بينهما . وقد ميزنا كل نموذج بسمة رئيسية دون انكار سماته الاخرى ، كما نقدم نموذج مميز بطبيعة مشكلته السياسية وهو لبنان " .

٦ ـ التطور فى السياسة العامة الوطنية (النموذج المصرى) .
٧ ـ التنشئة الادارية (الامارات العربية المتحدة) .
٨ ـ التنشئة الادارية (الكويت) .
٩ ـ التنشئة الادارية (عمان) .
١٠ ـ ادارة التنمية والمشكلة السياسية (لبنان) .
١١ ـ ادارة التنمية فى ظل الديمقراطية الحزبية (الهند) .
١٢ ـ ملاحظات ختامية .

---

(١) تقدر دراسة هامة حديثة أنه على سنة ١٩٥٨ ستصل العمالة الوافدة فى دول الشرق الاوسط الغنية (الجزائر ـ البحرين ـ العراق ـ الكويت ـ ليبيا ـ عمان ـ قطر ـ السعودية ـ الامارات) بحوالى ٤ر٣ مليون.
راجع
Ism il Serageldin , James A.Socknot, Staçe Birks, Boblial Chive Sindair: Manpower & International laber Migration in the Middle East & N. Africa Oxford , 1983 .

الفصل السادس

التطور فى السياسة العامة الوطنية

(النموذج المصرى)

مقدمة

نبدأ فى دراسة النموذج المصرى المعاصر فى ادارة التنمية وهو يقدم لنا سمات عديدة لعل أهم مايميزها هو التطور الملموس فى السياسة العامة الانمائية سواء فى التوجهات (Orientation) أو فى أساليب الايصال (Delivery Methods) .

وان تحليل النموذج المصرى يستلزم كذلك من الدارس الاهتمام بعدة منطلقات أساسية تميز ذلك النظام ، منها :-

• اهمية دراسة الضغوط السياسية التى تعرضت لها ادارة التنمية المصرية نتيجة (هجمات) متكررة من الصهيونية والامبريالية الدولية وصلت الى حد الاعتداء العسكرى على مصر ثلاث مرات فى أقل من عشر سنوات . وأن دراسة هذه الضغوط هى دراسة فى العلاقات الدولية وفى القومية العربية وفى استراتيجيات القوى العظمى فى منطقة الشرق الاوسط وهى دراسة لابد وأن تقوم بها معاهدنا المخصصة لتوضيح المسارات - الممكنة أمام القيادة العليا فى ظل توضيح (المخاطر - المنافع) وبما يحقق الحد الاقصى من السلامة

والضمانات للبلاد ومن ثم تقليل الضغوط التى تتعرض لهـا ادارة التنمية [1] .

اهمية دراسة مصادر تكوين السياسة العامة المصرية وبالذات منذ عام ١٩٥٢ للتوصل الى مفهوم علمى وموضوع للصالح العام (National Interest) المصرى ومن ثم الغايات النهائية للسياسة العامة لادارة التنمية . لقد صدرت عدة مواثيق للثورة فى كل منها محاولت لتحديد ذلك الصالح العام ابتداء من كتاب تحرير مصر الى نظام هيئة التحرير والاتحاد القومى والاتحاد الاشتراكى والميثاق الوطنى وبيانات مارس وثورة التصحيح وتجربة المنابر ثم التعددية الحزبية وسياسة الانفتاح والانفتاح الانتاجى وغيرها وكلها أقتربت من تحديد صالح عام لمصر الا أنها :-

(أ) تعرضت لتكسات فى التطبيق مما أظهر دائما عدم وجود الادوات الفعالة القادرة على التعبير عن تلك المحاولات .

(ب) تعرضت للعديد من التعديلات والتغييرات التى منعت امكان بلورة تلك المفاهيم واستقرارها لفترة معقولة .

---

(١) يهتم كثير من شباب أعضاء هيئة التدريس فى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بدراسات السياسة العامة والامن القومى نذكر منهم فقط على سبيل المثال :

Abdul Moneim El Mashat , Considerations in the Analysis of National Security in the Third World Ph , D. Thesis University of North Carolina, 1982 .

وتتجه السياسة العامة المصرية الان وبشكل واضح منذ ١٩٨٢ الى تدعيم بناء " دولة المؤسسات " وذلك بافساح المجال الموضوعى أمام التنشئة السياسية مما يمثل وعيا بأهمية الجانب السياسى للادارة العامة فى مرحلة التنمية • وتبذل السياسة العامة جهودا مكثفة وسط ظروف صعبة للتمسك بذلك الاتجاه التطورى نحو تدعيم وتطوير المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد •

البيروقراطية فى ظل الاحتلال البريطانى :

أدت سلسلة من التطورات السياسية الى احتلال مصر سنة ١٨٨٠ عسكريا من بريطانيا والواقع ان عدة ازمات سياسية سبقت ذلك الاحتلال أدت الى اخضاع مصر سياسيا واقتصاديا للنفوذ الاوروبى بشكل عام والبريطانى بشكل خاص خصوصا منذ ستينات القرن التاسع عشر (١) •

ولتحقيق السيطرة المباشرة على مصر كان أول ما أقدمت عليه سلطة الاحتلال هو تصفية القوى السياسية وتنمية دور البيروقراطية المصرية كأداة رئيسية لمساعدة تلك السلطة على فرض سيطرتها على البلاد •

ولهذا أهتمت السلطات المحتلة باعادة تنظيم الجهاز الادارى المصري على أربعة أسس أساسية وهى ما نوردها فيما يلى (٢) :

---

(١) Charles Issawi : Egypt At Mid Century Lon. 1954

(٢) Lord Cromer : The gevernment of Subject Races, in Political & Literary Essays-London 1931 .

١ - التعيين على أساس المؤهل .

٢ - تقسيم الخدمة المدنية الى كادر عال وآخر أدنى

٣ - الاحتفاظ بالمراكز الادارية العليا للبريطانيين والاجانب الذين كانوا يمثلون $\frac{1}{3}$ قادة الجهاز الاداري في عام ١٩٠٣[1] .

٤ - تنظيم الخدمة المدنية على أساس مركزي .

ولقد تطورت هذه الاسس لتصبح أهم معوقات الكفاءة للجهاز الاداري المصري فيما بعد .

وكانت الخدمة المدنية المصرية هي الاداة الرئيسية التي استخدمها الاحتلال البريطاني لتحقيق وتنفيذ مخططاته وفرض سلطانه على البلاد . لذا جاءت السياسة الادارية - وهي ما سماها الاحتلال البريطاني لمصر - "الاصلاح الاداري" جاءت هذه السياسة مؤكدة لتلك الحقيقة . فقاعدة ربط التعيين في الوظائف بالمؤهل - رغم ماقد يبدو على غير حق أنها قاعدة سليمة - تطورت هذه القاعدة الى تركيز مبالغ فيه على الشهادات وكان ذلك على حساب اهمال الخبرة الموضوعية حتى أصبحت الخدمة المدنية أشبه بوكالة تخديم لامتصاص ذوي الشهادات الذين قدمت لهم الصناعة والتجارة فرص عمل محدودة جدا .

---

(1) Morroe Berger : Bureaucracy & Society in Modern Egypt - Princeton , 1957 .

ويقابل ذلك التوسع فى استخدام الاجانب • فقاعدة التوسع فى اعطاء الاجنبى مناصب ادارية عليا كانت سببا هاما ومباشر لانخفاض كفاءة الاداريين المصريين ، ثم بزيادة التمسك بهذه القاعدة •• اضطرد الانخفاض فى الكفاية الادارية المصرية •

ولقد استمرت سلطات الاحتلال البريطانى اقتصاديا فى سياسة تبنى الاقتصاد القطنى وفى نفس الوقت ـ وجنبا الى جنب ـ ادت مشروعات الرى الجديدة (والتى كان خزان أسوان أهمها) الى زيادة الرقعة المزروعة من حوالى أربعة فدان الى أكثر من خمس ملايين فدان •

وفى اطار هذا التطور الزراعى ـ والتركيز على الاعتماد على القطن فى الاقتصاد المصرى مع زيادة الكميات المرزوعة منه ، استمر القطن يحتل مكانة بارزة فى الاقتصاد المصرى •

وظل القطن محصول التصدير الرئيسى لمصر لفترة طويلة كما يوضح ذلك الحدول التالى :

السنة	جملة قيمة صادرات مصر	قيمة صادرات القطن فقط
١٨٧٨	١ر١٢	٣ر٩
١٨٨٨	٦ر١٢	٦ر٩
١٩٠٣	١ر٢٣	٥ر١٩
١٩١٣/١٩١٧	ـر٣٢	ـر ٢٨

المصدر : النشرات الاحصائية للبنك الاهلى المصرى •

ومن أهم أسباب الزيادة الهائلة المضطردة فى السكان بمصر :
ثبات أهمية دور القطن فى الاقتصاد المصرى .

ففى بادىء الامر ، أدى هذا الثبات الى ازدهار الاقتصاد الزراعى وخلق حالة من الطمأنينة لدى أهل الريف لوجود محصول رئيسى يستخدم فى التصدير كل عام وهو بذلك محصول مضمون السوق.

وفى تحليل علماء الاجتماع أن هذه الطمأنينة كانت من أهم عوامل زيادة النسل فى الريف ، كما أن القطن فى حد ذاته محصول يؤدى الى زيادة نسل الفلاح ، لانه يقدم فرص عمل للصغار ويحولهم الى مصدر زيادة فى دخل ذويهم يضاف الى ذلك بالطبع تركيب الشعب المصرى نفسه وميله الى الاستقرار وعدم اقباله على الهجرة [1].

ويبين لنا الجدول التالى الزيادة فى سكان مصر فى الفترة من ١٨٩٧ : ١٩٣٧ .

السنة	عدد السكان	المعدل المئوى للزيادة
١٨٩٧	٩ر٧١٥ر٠٠٠	
١٩٠٧	١١ر٢٨٧ر٠٠٠	١ر٥٥
١٩١٧	١٢ر٧٥١ر٠٠٠	٢ر٢٥
١٩٢٧	١٤ر٢١٨ر٠٠٠	١ر٠٩
١٩٣٧	١٥ر٩٢٣ر٠٠٠	١ر١٥

(1) H.Bowman : Middle East Window-Lon.1942 .

وفى اطار هذا الاقتصاد الزراعى لمصر - استمرت ظاهـرة التركيز فى الملكية الزراعية سائدة .

وقد شكلت البيروقراطية المصرية الاداة التنفيذية الرئيسية لهذا النظام الجديد نظاما كان يقترب فى الشكل (Form) من النظم الاوروبية . أما فى المضمون (Content) كان يتشكل كنظاما تابعا (Dependent) وقد ظهرت أهم سمات التبعية فى البيروقراطية المصرية - فعلى السطح أخذت البيروقراطية المصرية شكلا حديثا تمثل بالدرجة الاولى فى التوسع فى الاخذ بنظـام الوزارات - اذ رغم ان الوزارة الاولى تكونت فى عـام ١٨٧٨ وكانت تتكون من سبع وزارات الا ان هذه البداية تعززت فى ظـل الاحتلال البريطانى حتى أصبح عدد الوزارات خمسة عشر عند قيـام ثورة ١٩٥٢ .

وتحت هذا السطح " الحديث " تميز التنظيم الادارى للوزارات بتركيب مركزى شديد مع نفوذ كبير لوظائف الاستشاريين (غالبـا بريطانيين أو أوروبيين) .

ولاحكام السيطرة فى الريف المصرى الذى كان المصدر الرئيسـى للثروة الزراعية فقد تشكلت مجالس مديريات بسلطات مفوضة ضئيلـة للغاية كما أقتصرت العضوية على نصاب مالى محدد مما جعل تلـك المجالس تمثل قوة اقتصادية محددة ، والواقع ان النفوذ الحقيقـى فى الريف المصرى كانت مركزة على منصب العمدة وشيخ البلد ، مساعده

الرئيسى وكان العمدة المعين من الادارات المركزية يمثل تلك السلطة أمام الفلاحين أكثر من كونه يمثل سلطة الفلاحين للادارة المركزية [1] .

البيروقراطية فى ظل الاستقلال الوطنى

اعترفت بريطانيا باستقلال مصر سنة ١٩٣٦ فى معاهدة كانت تتويج لجهود وتضحيات الثورة الوطنية المصرية - ورغم أن معاهدة ١٩٣٦ - لم تقض تماما على التبعية السياسية والاقتصادية الا انها عززت السلطة السياسية الوطنية الى حد كبير . وقد كان لابد من أن تلجأ الاحزاب السياسية الى الخدمة المدنية كأهم جماعة مؤثرة فى الحياة العامة وذلك لما يلى :-

١ - ان جهاز الخدمة المدنية مثل قوة ضغط مهمة - خصوصا فى الريف - سعت كل جماعة حزبية الى الاستحواذ عليها لضمان تأييدها .

٢ - جهاز الخدمة المدنية كان ومازال - اضخم منظمة تضم الصفوة المتعلمة فى البلاد وكان من الضرورى ان تصبح هذه القوة التأثيرية مطمع القوى الحزبية .

ولكن هذا الصراع " للاستحواذ " على الخدمة المدنية - لم يؤدىالى تطور هذا الجهاز فى المجتمع كجماعة ضغط أو تأثير

---

(١) M.Berqer : Op.cit.

قوية • فقد كان جهاز الخدمة المدنية جهازا قويا وضعيفا في نفس الوقت • فهو قوى من وجهة نظر غالبية المواطنين ـ ولكنه ظل جهازا ضعيفا أمام السلطة السياسية الحاكمة •

وقد كان الجهاز الادارى نتيجة لهذه التطورات، نموذجا سيئا ، للادارة العامة كما بينت ذلك بعض الدراسات • ومن المظاهر التى يمكن الاشارة اليها ظاهرة تكدس الموظفين فى مراكز العمل وضآلة عدد العاملين فى الفروع أو فى المكاتب الميدانية وعدم اتباع الاساليب العلمية فى الادارة والرسمية المبالغ فيها ... الخ[1] •

واستمر الجهاز الادارى مع ذلك فى النمو منذ الاستقلال وذلك عن طريق انشاء المزيد من الوزارات ، قد بلغ عدد الوزارات خمسة عشر وزارة عند قيام الثورة سنة ١٩٥٢ •

وقد شهد تطور الخدمة المدنية قبل الثورة ، حدثين هامين :
اما الاول : فهو انشاء بعض الاجهزة المركزية المستقلة ، كان أهمها ديوان المحاسبة الذى تم انشاؤه سنة ١٩٤٢ ومجلس الدولة سنة ١٩٤٦ وديوان الموظفين سنة ١٩٥١ •

أما الثانى : فهو استدعاء الحكومة المصرية لخبير بريطانى فى شئون الخدمة المدنية هو الخبير (A.P. Sinker) وقد

---

(١) A.P.Sinker : Report on the Problems of the Civil Service - Lon, 1950 .

قام بدراسة مشكلات الخدمة المدنية المصرية وكانت أهم توصياته التى أخذت بها الحكومة المصرية توصية بأنشاء ديوان للموظفين ، وبالفعل ظهر الديوان الى الوجود سنة ١٩٥٠ (١) .

وقد بينت التقارير الاولى للديوان ، ان الخدمة المدنية المصرية تحتاج الى خمسة اصلاحات أساسية هى (٢) :-

١ - الغاء الوظائف غير الضرورية .

٢ - ترتيب الوظائف (التوصيف والتقييم) .

٣ - وضع الفرد المناسب فى المكان المناسب .

٤ - اعادة توزيع الاعمال فى الجهاز الحكومى .

٥ - ادخال نظم التدريب فى الحكومة .

وتمثل هذه الاحتياجات الخمسة - فى اعتقادنا - الحاجة الى اعادة تنظيم شاملة لجهاز الخدمة المدنية المصرى . وقد كانت هذه هى أهم حقيقة واجهت ثورة ١٩٥٢ ، التى أعلنت التزامها بسياسة عامة انمائية والتى تبين لها ضرورة الاعتماد على جهاز الخدمة المدنية فى ادارة التنمية .

---

(١) Ibid .

(٢) اشار الخبير سنكر البريطانى الى المشاكل التى كانت تعانى منها الخدمة المدنية والتى كانت تستخدم حوالى ٢ر٢ ٪ من اجمالى السكان بمقابل ٣ر١ ٪ فى المملكة المتحدة والتى رأى الخبير سنكر وغيره من الخبراء انها كانت تعانى من عمالة زائدة .
مرجع سابق .

البيروقراطية وثورة ١٩٥٢

وقد بدأت ثورة ١٩٥٢ بمعالجة ، المشكلة الادارية فى مصر باصدار قوانين تطهير الجهاز الحكومى . وكانت هذه القوانين ـ ذات الطابع السياسى ـ تستهدف بالدرجة الاولى احداث تغييرات جذرية فى ولاءات الخدمة المدنية والتخلص من القياداتذات الولاءات الحزبية المخالفة لها . ثم شكلت الحكومة لجان لدراسة نظام العمل فى الجهاز الادارى .

ويمكن تقسيم تطور الجهاز الادارى من سنة ١٩٥٢ الى المراحل التالية :ـ

أولا ـ الادارة الاولى للثورة وتنقسم الى فترتين :ـ

١ ـ فى الفترة من سنة ١٩٥٢ الى سنة ١٩٥٧

أعلنت الثورة فى هذه الفترة التزامها بالتنمية دون الالتزام بالملكية العامة ، وقد هيأت الثورة لذلك كافة السبل " لتحفيز " القطاع الخاص ورأس المال العالمى على المعاونة فى تحقيق اهداف التنمية المعلنة (١) .

---

(١) بدأت مصر المعاصرة فى طريق التنمية الاقتصادية منذ تجربة محمد على التى اجهضتها المؤامرات الدولية ـ ثم بدأت مرة أخرى مع نمو الحركة الوطنية وبالذات فى التجربة الرائدة لبنك مصر والذى استطاع تجميع نواة وطنية اقتصادية حققت أول يقظة صناعية بعد تجربة محمدعلى واستطاع بنك مصر تكوين حوالى ثمانى شركاتصناعية

═

واستخدمت الثورة الجهاز الادارى فى هذه الفترة وعلى ضوء هذه الاستراتيجية لتنفيذ السياسات اللازمة لتحقيق أهداف هذه الاستراتيجية لذلك اتسمت هذه الفترة بتكوين بعض المجالس القومية التى كانت تختص بتوجيه وتنفيذ سياسات التنمية ، ومن هذه المجالس [1] :-

(أ) مجلس الانتاج : وكان يختص بوضع المشاريع الاقتصادية اللازمة للتنمية .

(ب) المجلس الدائم للخدمات : وكان يختص بوضع مشاريع الخدمات التعليمية والاجتماعية والثقافية اللازمة للتنمية .

ويلاحظ لجوء الثورة الى تكوين اجهزة جدية ذات طابع قومى للقيام بتحقيق سياسات التنمية لهذه الفترة ، كذلك أنشأت الثورة

رائدة برأسمال حوالى اربعة ملايين جنيه ونمى دوره حتى وصلت استثماراته عند بدء الحرب الثانية الى اكثر من ثلاثين مليون جنيه فى حوالى ٢٧ شركة .

راجع د. كمال الدين صدقى : البنوك المصرية ـ القاهرة ١٩٥٨

كذلك د. راشد البراوى ـ الحقيقة حول الانقلاب الاخير ـ القاهرة ١٩٥٢.

(١) اصدرت الحكومة عدة قوانين لتشجيع الاستثمارات الاهلية (المحلية والاجنبية) اهمها القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٥٣ والذى سمح بتصدير أرباح المشروعات الاستثمارية الاجنبية فى حدود ١٠ ٪ من رأس المال وقدتم تطويرذلك بالقانون رقم ٣٤٠ لسنة ١٩٥٤ والذى منح المستثمر الاجنبى العديد من الاعفاءات الضريبية ، كما صدر القانون رقم ٥٦١ لسنة ١٩٥٥ والذى سمح باشتراك الاجانب فى ملكية وادارة الشركات المساهمة المصرية .

جهاز النيابة الادارية (١٩٥٤) لمراقبة الاجهزة الادارية ، وضمان كفاءة ونزاهة اعضاء الخدمة المدنية .

٢ - الفترة من ١٩٥٧ الى ١٩٧١ :

فى هذه الفترة حدثت توجهات جديدة للسياسة العامة ، ادت الى تغييرات جذرية فى سياسات ادارة التنمية بالتحول الى الاعتماد المكثف على الجهاز الادارى ، وبانشاء القطاع العام الاقتصادى منذ سنة ١٩٥٧ وتطور واتساع ذلك القطاع خصوصا منذ صدور القوانين الاشتراكية (١٩٦١ و ١٩٦٣) .

وقد تطور فى نفس الفترة نظام الادارة المحلية وظهر الى الوجود نظام متكامل فى الادارة المحلية .

كما تصور نظام للتخطيط الاقتصادى الشامل منذ سنة ١٩٦١ وتم انشاء اول وزارة للتخطيط القومى [1] .

والجدول التالى يبين التطور فى حجم الجهاز الادارى :

---

(١) تمت دراسة هذا التحول الجذرى فى توجهات السياسة العامة (Orientation) من زوايا عديدة يستطيع القارىء الرجوع اليها ولكن يهمنا فقط الاشارة الى بعض العوامل التى ساعدت على تحقيق ذلك التحول :

- الصراع مع المصالح العالمية نتيجة تبلور الدور القيادى العربى لمصر .
- ضعف استجابة الاستثمارات العالمية للحوافز المصرية اذ لم تزد الاستثمارات الاجنبية حتى ١٩٥٥ عن ٢ مليون دولار ٩٠ ٪ منها فى البترول
- ضعف استجابة الاستثمارات الوطنية لحوافز الاستثمار فقد اتجهت معظم الإستثمارات (من ٨٠ الى ٩٠ ٪) الى قطاع المقاولات .

راجع لذلك : التقارير السنوية للامم المتحدة لهذه الفترة .

U.N.Economic Development in the Middle East.

الوزارات	١٩٦١	١٩٦٠	١٩٥٩	١٩٥٨	١٩٥٧	١٩٥٦	١٩٥٥	١٩٥٤	١٩٥٣	قبل ١٩٥٢
البحث العلمي	—									
التعليم العالي	—									
السد العالي	—									
العمل	—									
التخطيط	—									
الادارة المحلية	—	—								
الاصلاح الزراعي	—	—	—	—						
رئاسة الجمهورية	—	—	—	—	—	—	—	—		
الثقافة	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
الاقتصاد	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
الاسكان	—	—	—	—	—	—	—	—	—	٥٠ —
التموين	—	—	—	—	—	—	—	—	—	٤٠ —
الشئون الاجتماعية	—	—	—	—	—	—	—	—	—	٣٩ —
الصحة	—	—	—	—	—	—	—	—	—	٣٦ —
الصناعة	—	—	—	—	—	—	—	—	—	٣١ —
المواصلات	—	—	—	—	—	—	—	—	—	١٩ —
الزراعة	—	—	—	—	—	—	—	—	—	١٣ —
الداخلية	—	—	—	—	—	—	—	—	—	٧٨ —
الاشغال	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
التربية والتعليم	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
الاوقاف	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
الخارجية	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
الحربية	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
العدل	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
الخزانة	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

المصدر : تقرير مقدم الى اللجنة المركزية لتنظيم الادارة الحكومية من لوثر جوليك وجيمس بولوك ـ القاهرة ١٩٦٢ ٠

وتميز الجهاز الاداري في هذه الفترة باتساع دوره وشموله لمعظم نواحي الحياة العامة ، فهو مثلا كان :

- الجهاز الاداري يحدد للمواطن القيمة الايجارية لمسكنه .
- ويحدد للمواطن أسعار الجانب الاكبر من أثاث ومفروشات سكنه .
- ويحدد أسعار الجانب الاكبر من مأكولاته .
- ويبيع له قدرا كبيرا من احتياجاته الاستهلاكية .
- وينقله الى مكان عمله - ويستخدمه في العمل .
- ويشرف ويدير المدارس والمعاهد والكليات التي يتعلم فيها ابناؤه .
- ويشرف ويدير النوادي التي ينضم اليها المواطن .
- ويشرف ويدير محطات الاذاعة والتليفزيون التي يستمع الى برامجها ويشاهدها المواطن .
- ويوجه وينظم الصحف والمجلات والدوريات التي يقرؤها المواطن .
- ويدير عدد كبير من المسارح ودور الترفيه .

وغير ذلك من الجوانب التي توضح أهمية وخطور الدور الذي كان يقوم به الجهاز الاداري .

ونلاحظ في هذا الصدد أن العاملين في الجهاز الاداري العربي قد زاد عددهم خلال هذه الفترة من حوالي ٢٠٠ الف الى ما يناهز المليون وثلاثة أرباع المليون ، أي بمتوسط زيادة سنوية تقرب من ٤٠ في المائة بالمقارنة مع زيادة سنوية لاتزيد عن ٦ في المائة في دولة متقدمة اقتصاديا هي المملكة المتحدة . وفي نفس الوقت

زاد نصيب العاملين فى الجهاز الادارى من آجمالى الانفاق العام زيادة أقل بكثير من متوسط نسبة الزيادة فى عددهم – كما يتضح فى الجدول التالى (لايظهر فيه العاملون فى القطاع العام) .

السنة المالية	اجمالى الانفاق العام		اجمالى الاعتمادات الباب الاول		نسبة اجمالى اعتمادات الباب الاول الى اجمالى الانفاق العام ٪
	الاعتماد	التطور النسبى ٪	الاعتماد	التطور النسبى ٪	
١٩٦٣/٦٢	٩٦٩	١٠٠	١٩٩	١٠٠	٢١
١٩٦٤/٦٣	١٠٨٠	١١١	٢٢٤	١١٢	٢١
١٩٦٥/٦٤	١١٨٤	١٢٢	٢٧١	١٣٦	٢٣
١٩٦٦/٦٥	١٢٠٦	١٢٤	٣١١	١٥٦	٢٦
١٩٦٧/٦٦	١٣١٨	١٣٦	٣٣٦	١٦٨	٢٦
١٩٦٨/٦٧	١٩٤١	٢٠٠	٣٤٧	١٧٤	١٨

المصدر : البيان الاحصائى عن الميزانية العامة للدولة للسنة المالية ١٩٦٧ – ١٩٦٨ – وزارة الخزانة – وكالة الوزارة لشئون الميزانية ص ٣ .

ويتبين من الجدول السابق ان نصيب العاملين من الاجور يكاد يكون نسبته مستقرة مما يعنى ان ضغوط زيادة الاجر ليست ذات فعالية .

وقد يتضح من ذلك ايضا ان العاملين فى الجهاز الادارى لم يتكون منهم جماعة ضغط قوية فى المجتمع رغم خطورة الدور الذى يقومون به . وقد تبدو هذه النتيجة من النتائج التى يرتاح اليها الباحث فى مجال دراسته للنفوذ وتأثير العاملين فى الجهاز الادارى . ولكن توجد جوانب أخرى لهذه القضية منها مثلا ثبات مستويات الاجور فى الجهاز الادارى مع زيادة الحاجات المادية نتيجة التطور الاقتصادى والارتفاع فى مستويات المعيشة مما تحققه التنمية الاقتصادية ، وهى ظاهرة يمكن أن تشعر الباحث بعدم الاحساس بالراحة التى قد يستشعرها لأول وهلة ، اذ أن هناك مطلبين أساسيين فى هذا الشأن :-

المطلب الاول : ويتعلق بضرورة السيطرة على قوة الجهاز الادارى فى رفع أجور العاملين فيه حفاظا على الاستقرار الاقتصادى وضمانا للشعب بأن موارده التى يعهد بها الى الجهاز الادارى لن يستخدمها لرفع مستوى العاملين فيه فقط وبغض النظر عن المصالح الاقتصادية العامة .

المطلب الثانى : ويتعلق بضرورة تحقيق ارتفاع مستمر ومتوازن مع الارتفاع فى مستويات المعيشة للعاملين فى الجهاز الادارى تحقيقا لاستقرار وطمأنينة ونزاهة قطاع كبير من المواطنين الذين يعهد اليهم بعمليات بالغة الخطورة ، تتطلب احتكاكهم واتصالهم بمجموع المواطنين .

الا ان ملاحظة أخيرة هامة ينبغى أن تؤخذ فى الاعتبار وتتعلق بمستوى الدخل القومى ، وهى أن دخل العاملين فى الجهاز الادارى مثل فى مجموعة ، متوسطا ، مرتفعا جدا للدخول بالمقارنة مع المتوسط العام ، أى بالمقارنة مع متوسط دخل الفرد فمتوسط دخل الفرد العامل فى الجهاز الادارى فى هذه الفترة لم يقل عن ٢٥٠ جنيها سنويا بالمقارنة مع متوسط دخل الفرد الذى لم يتعدى ٦٥ جنيها سنويا (١) .

ثانيا ـ الادارة الثانية من ١٩٧٢ الى ١٩٨١ :

خلال العشر سنوات من ١٩٧٢ الى ١٩٨٢ حدثت تحولات جذرية أخرى فى توجهات السياسة العامة المصرية أهم ملامحها هو :ـ

• تبنى سياسات الانفتاح والتى اسمتها حكومة هذه الحقبة الانفتاح الاقتصادى (OpenDoor Policy)وهى فى اعتقادنا ذات مكونات ثلاثة هى :ـ

(أ) المكون السياسى ـ ويتمثل فى الاتجاه البطىء ولكن المحسوس نحو التعددية السياسية بأفساح المجال للمعارضة الحزبية وتخفيف القيود على حرية الرأى والتعبير .

---

(١) استطاعت السياسة العامة لتلك الفترة أن تحقق هذه النتيجة ليس فقط نتيجة سيطرتها على ادارة التنمية بل على الاقتصاد القومى الى درجة كبرى مما أدى الى وجود حد أقصى للدخول فى المجتمع .

(ب) المكون الاجتماعى ـ ويتمثل فى نمو طبقات اجتماعية فى الهرم الاجتماعى مع اضمحلال طبقات أخرى وتغير الخارطة الديموغرافية للمجتمع المصرى بين الريف والحضر (1) .

(ج) المكون الاقتصادى ـ ويتمثل فى العودة الى تشجيع دور المؤسسات الاهلية والمبادرات الفردية فى الحياة الاقتصادية مع تشجيع دور المشروعات الاستثمارية المشتركة والعالمية والعربية (2) .

ويمكن عرض أهم سمات ونتائج تلك الفترة من زاوية محددة تعنينا فقد بلغت المشروعات الاهلية حتى نهاية ١٩٨١ حوالى ٤٩٠ مشروع رأسمالها ١٨٠٠٠ مليون جنيه أكثر من ٤٠ ٪ منه بالعملات

---

(١) يمثل المكون الاجتماعى أخطر مكونات تلك السياسة بل وأخطر تهديد للمجتمع المصرى فقد بينت دراسة للبنك الدولى أن ٢,٥ ٪ من سكان مصر يستأثرون بـ ٢٥ ٪ من الدخل القومى وان ١٠ ٪ من السكان يستهلكون ٤٥ ٪ من جملة الاستهلاك العائلى ، كما تشير دراسات الى أن ٣٧ ٪ من مجموع الاسر المصرية تعيش على دخل دون المستوى

راجع ـ ابراهيم العيسوى ـ مرجع سابق .

(٢) اقترن المكون الاقتصادى ـ كذلك ـ ببعض السلبيات الخطيرة مثل نمو العديد من الفئات الطفيلية المحلية والاجنبية وانتشار حالات من الفساد الكبير والصغير على السواء .

راجع ـ على الجريتلى : خمسة وعشرون عاما ـ دراسة تحليلية للسياسات الاقتصادية فى مصر ٥٢ ـ ١٩٧٧ ـ الهيئة المصرية العامة للكتاب ـ ١٩٧٧ .

كذلك : بحوث ومناقشات المؤتمر العلمى السنوى الرابع للاقتصاديين المصريين ـ المركز العربى للبحث والنشر ـ القاهرة ١٩٨٠ .

الاجنبية كما يوجد حوالى ٣٤٠ مشروع تحت الانشاء برأسمال ١١٤٠ مليون جنيه - ويبين لنا الجدول التالى بعض النتائج الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للانفتاح :

١	عدد الاحزاب السياسية	٦
٢	اجمالى انتاج المشروعات المشتركة	٣ر٢٩٥١٤ مليون جنيه مصرى
٣	اجمالى القوى العاملة لهذه المشروعات	١١٤٧٢٤
٤	اجمالى المرتبات والاجور للمشروعات المشتركة	٣ر٦١٣٧ مليون جنيه مصرى

بعض المؤشرات المعبرة عن الفترة من ١٩٧٢ - ١٩٨٢ .

المصدر : الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .

ورغم ذلك ظلت الادارة العامة تنمو حتى وصلت القوة العاملة فى القطاع الحكومى فقط (الخدمة المدنية دون القطاع العام) أكثر من ٥ر٢ مليون - حيث ان السياسة العامة لم تتخلى عن الالتزامات العامة التى التزمت بها فى فترة ماقبل الانفتاح وتميزت بيروقراطية الانفتاح بكل سمات بيروقراطية السيطرة المركزية لذلك عندما بدأت الحقبة الحالية فى تطور النظام البيروقراطى المصرى كانت عليها مواجهة تركة من التراكمات (١) .

---

(١) من أهم مسئوليات السياسة العامة لفترة ماقبل الانفتاح الالتزام بتشغيل كافة الخريجين وهو التزام لايقابله التزام من المشروعات

==

الفترة الحالية : (الادارة الثالثة)

تتميز الفترة الحالية بمواجهةكم هائل من التراكمات الادارية مع صياغة جديدة لتوجهات السياسة العامة من منطلقين رئيسيين في اعتقادنا هما :

• تحويل الانفتاح الى نواحى انتاجية تسمح بتدعيم التنمية الاقتصادية للبلاد .

• تدعيم التجربة الديمقراطية للبلاد على أسس واعتبارات موضوعية .

ونستطيع أن نوجز أهم التراكمات الادارية التى تواجه الفترة الحالية على النحو التالى :-

• النمو الهائل فى البيروقراطية والذى يعكس التزامات عامة كانت طبيعية فى فترة تحملت فيها السياسة العامة كافة مسئوليات اداة التنمية تقريبا ، واصبحت فى حاجة الى تطوير فى ظل افساح دور متزايد الاهمية للمؤسسات الاهلية .

• عدم استقرار التنظيم الادارى الحكومى ، ولعل أوضح مثال لذلك التغيير المستمر فى مسميات الوزارات والاجهزة -

---

الاهلية والمشتركة بتحمل جانب متزايد من المسئوليات الاجتماعية طالما ان هناك تزايد فى الحوافز والحقوق الممنوحة لها .

والامثلة عديدة :-

- الشباب - تارة تكون وزارة ثم هيئة ثم لجنة وهكذا .
- الاسكان - والتعمير - الاقتصاد - الشئون الاجتماعية - ... الخ.

• التغيير المستمر فى التنظيم واللوائح فى مجالات الاقتصاد والضرائب والجمارك والتجارة الخارجية والشئون العمالية . وغيرها .

• تعدد مستويات اتخاذ القرار داخل الادارات المختلفة .

• الوعى الكامل بمشاكل الادارة مع عدم فاعلية التنفيذ - الادارى .

ويبين لنا الجدول التالى الحجم والتركيب الحاليين للبيروقراطية العربية :-

اجمالى عدد العاملين فى الحكومة دون القطاع العام	٢ر٦٤٦ر٦٦٧
نسبة شاغلو وظائف مكتبية وحرفية وخدمات معاونة	٥ر٥٦ ٪ من اجمالى العاملين بالحكومة المركزية
النسبة المئوية للجامعيين فى المجموع	٥ر١٢ ٪
نطاق الاشراف فى المتوسط (فى الجهاز الادارى المركزى)	١ : ١٥٨

مؤشرات رئيسية للبيروقراطية المصرية .

المصدر : د.حسن توفيق : الادارة العامة - المطبعة الاميرية ص ٢٨٠ .
كذلك : الجهاز المركزى للتنظيم والادارة - مركز المعلومات - سلسلة البيانات رقم (٧٢) - صفحات ٥٠ ، ٥٧ .

ويعنيني ان اشير كذلك الى بعض العلامات السلبية التي تبينها لنا ميزانية الحكومة (١٩٨٢/٨١) اذ ان نحو ٣٠ ٪ من الميزانية مخصص لدعم الطعام ومتطلبات أخرى ونحو ٣٠ ٪ موجه لاجور ومرتبات الموظفين بالاضافة الى ٦ ٪ تقريبا للمعاشات ـ بينما الاستثمارات تقل أقل من ٣٠ ٪ من احمالى الناتج القومى ٠ ورغم ذلك يشكو عضو الخدمة المدنية من نقص الراتب رغم توجيه أكثر من ثلث الميزانية لدفع الراتب مما ينعكس بشكل خطير على انتاجية الخدمة المدنية خصوصا فى ظل معدلات تضخم سنويا تقارب ٢٠ ٪ (رسميا) (١) ٠

ان الجدول السابق يعكس تركيب غريب وغير مقبول للبيروقراطية ويعبر عن بيروقراطية تعمل بمفهوم ورواسب فترات تخطتها السياسة العامة وانطلقت منه الى فترة جديدة تماما ـ ان الفترة الحالية أهم مايميزها هو اصرار القيادة العليا على الانتاج وعلى القدوة ـ ولا يمكن تحقيق هذه الاهداف الا من خلال خدمة مدنية ذات فاعلية ولايمكن الوصول الى الفاعلية فى البيروقراطية فى ظل أوضاع سلبية على رأسها :ـ

---

(١) يقدر بعض الاقتصاديين معدل التضخم أكثر من ذلك ـ اذ يقدروه ٣٠ ٪ ، أنظر : ابراهيم العيسوى ـ تطور توزيع الدخل وأحوال الفقراء فى مصر ـ مجلة مصر المعاصرة ـ العدد ٣٨٠ ـ ابريل ١٩٨٠ ـ كذلك د٠ رمزى زكى ـ مشكلة التضخم فى مصر ـ الهيئة المصرية العامة للكتاب ـ القاهرة ١٩٨٠ ـ ص ١٠٧ ـ ١٢٤ ٠

* عمالة زائدة وسوء توزيع للعمالة .
* انتاجية دون المستوى المطلوب .
* نظم رواتب غير متناسبة مع دخول قطاعات العمل الاخرى [1] .

وتبين لنا احصاءات الدخول ان متوسط دخل عضو الخدمة المدنية مع متوسطات دخول الاداريين فى المشروعات الاهلية المشتركة وغيرها ومع متوسطات دخول الحرفيين هى أقلها - كما يظهر لنا صعوبة حل هذه المشكلة دون تخليص البيروقراطية المصرية من التضخم البشرى الذى تعانى منه وهو ما لا يتأتى الا مع تولد مفهوم جديد وحديث للبيروقراطية ويكمن الجدول السابق خلف معظم المشاكل الادارية التى تنعكس آثارها على المواطن المصرى المتعامل مع الادارة الحكومية سواء كان متلقى خدمة أم مستثمر أم طالب انهاء اجراءات - وتعبر البيروقراطية عادة عن عدم رضاءها عن أوضاعها بالتعنت فى معاملة جمهورها أو فى الانحراف مما يخلق منها قوة ضغط قوية ، يمكن بل لابد وأن تؤثر على النظام السياسى تأثيرات سلبية عديدة . اذ تتضح قوة الادارة العامة فى انخفاض كفاءة العاملين فيها وعدم استطاعتهم تأدية وظائفهم على الوجه الاكمل نتيجة لذلك . ان هذا يؤدى الى اقتران العمليات الادارية بمجموعة كبيرة من التعقيدات المكتبية

---

(1) هذه المعادلة الصعبة يمكن تفهم الجانب الاكبر منها اذا ما لاحظنا ان جانب كبير من الدعم يتحمله فى الواقع اصحاب الدخول الثابتة أى اعضاء الخدمة المدنية بينما يتمتع به الجميع بما فيهم اصحاب الدخول المتزايدة .

والاجراءات الشكلية التى تجعل من الصعب على المواطنين الحصول على الخدمات اللازمة التى يعهد الى الجهاز الادارى أمر تقديمها والتى تحعل هذه العمليات بمنأى عن الرضاء العام (Public Consent) ويواجه الباحث فى هذه الحالة مظهرا من مظاهر القوة الادارية ، وهى القوة الناتحة عن انخفاض الكفاءة الادارية وتعطيل الاعمال وتبديد الجهود وسوء استخدام الموارد ومعاملة المواطنين ليس كأصحاب حق ، وانما طالبى شفقة وهذا المظهر لقوة الجهاز الادارى هو مظهر لا يقل خطورة عن مظهر آخر يكون فيه العاملون فى الجهاز الادارى أرباب مهنة وجماعة ضغط قوية تحصل لنفسها على مكاسب وامتيازات فى المجتمع . والدراسة العملية للادارة العامة تبين لنا تبعا لذلك ان الجهاز الادارى القوى بالمفهوم البيروقراطى السيئ يأخذ شكلين وأحيانا كليهما معا - وهما :-

الشكل الاول : بيروقراطية مهنية تؤثر فى المجتمع وتحصل لاعضائها على مكاسب وامتيازات نتيحة ضعف السياسة العامة فى الغالب وهذا مالا يحدث فى التجربة المصرية .

الشكل الثانى : بيروقراطية لا تتضح معالمها المهنية ويشعر اعضاؤها باحباط فتحيط نفسها بمجموعة كبيرة من القيود والاجراءات والنظم المعقدة لتخفى ضعف كفاءتها وتحمى بذلك اعضاءها من الخضوع للرضاء العام .

وبذلك فان قوة البيروقراطية تتمثل فى السيطرة على المجتمع بامتيازات اعضائها أو بأحتواء المجتمع بضعف كفاءة اعضائها .

وسوف نحاول الان اجراء تقييم عامل لكفاءة البيروقراطية من واقع البيانات المتوافرة لنا . ان الظواهر التالية تمثل فى اعتقادنا مؤشرات سلبية يجب الاهتمام بقياس آثارها ؛

* كانت نسبة الجامعيين الى اجمالى العاملين فى الستينات حوالى ٤٢ ٪ من اجمالى العاملين – اصبحت الان ١٢ ٪ تقريبا مع ارتفاع خطير فى نسبة الاميين أو غير المؤهلين أصلا .

* زادت نسبة الحوافز بدرجة كبرى عن ذى قبل مع استمرار الشكوى من نقص الرواتب (١) .

* هبوط انتاجية الموظف المدنى مع استمرار برامج التشغيل والتعيين فى ادارات الخدمة المدنية المختلفة .

* زيادة المخصصات المالية للتدريب مع استمرار الشكوى من انخفاض كفاءة الموظف المدنى فى معظم ادارات الخدمة المدنية .

* كثرة دلالات ارتفاع نسب البطالة المقنعة فى الخدمة المدنية (فى القطاع العام من ٢٠ ٪ الى ٤٠ ٪) مع الاستمرار

---

(١) تصل الحوافز الى حوالى ٦٠ ٪ من اجمالى الرواتب .

من الشكوى من نقص العمالة ، فى بعض الادارات المعنية بتقديم الخدمات للمواطنين [1] .

* ارتفاع دخول كثير من الفئات خارج الخدمة المدنية مع الاستمرار فى تقديم خدمات عامة مجانية أو بأقل من التكلفة لهذه الفئات ومع استمرار الشكوى من قلة الموارد المالية المتاحة لتمويل الباب الاول فى ميزانية الخدمة المدنية .

ان المؤشرات السابقة تمثل علامات خطيرة وتدق لنا ناقوس يجب التنبيه له .

ولعل من اخطر مظاهر تقرير قوة ونفوذ العاملين فى الجهاز الادارى ، كما تظهر فى طريقة ممارستهم لاعمالهم ، هى ملاحظة

---

(١) تقدر دراسة حديثة للبنك الدولى ان العمالة المصرية المصدرة للخارج (دولة عربية بالذات) بحوالى ٩ر٥ ٪ من اجمالى القوى العاملة المصرية وانها تمثل فى وقت واحد عجز فى بعض القطاعات يصل الى ٨ر٦ ٪ من مجموع القوى العاملة – بينما وفى نفس الوقت يوجد فائض عالى فى القوى العاملة (عمالة زائدة) تصل الى ١ر٢٨ ٪ – بمعنى آخر وجود عجز فى بعض القطاعات وفائض فى قطاعات أخرى على المستوى القومى للعمالة – وهو مايعكس مشكلة عامة هى سوء توزيع العمالة والتدريب .

راجع لذلك

Manpawer & International Lobor Migration in the Middle East & North Afica, a world Bank Publication , 1983 , P . 78 .

رأى المواطن فى قوة العاملين فى ذلك الجهاز . وهذه الملاحظة تدور حول :-

١ - هل يشعر المواطن أنه أقوى أم اضعف من البيروقراطية . هل يشعر المواطن بمعنى آخر أن الجهاز الادارى ان هو الا جماعة ضغط قوية فى المجتمع مميزة عن المواطنين ؟؟

٢ - هل يشعر المواطن بمعاناة فى التعامل مع الجهاز الادارى ؟ هل يرى المواطن - بمعنى آخر - ان عمليات الجهاز الادارى عمليات معقدة ومنخفضة الكفاءة .

ان هذه الاسئلة تؤدى عادة الى الخروج بانطباع عام عن الشكوى المستمرة من المواطن ، تجاه الجهاز الادارى ، فالاجابات على مثل الاسئلة السابقة تؤدى بالباحث الى الشعور بعدم الرضا عن الجهاز الادارى على مستوى قوته أو على مستوى انخفاض كفاءته .

ويجب هنا أن نميز بين مجموعتين من المتعاملين مع البيروقراطية المصرية الان :-

* المجموعة الاولى : وتضم الفئات المتعلمة والتى يتركز معظمها فى الخدمة المدنية ذاتها والتى تتعامل مع ذلك مع ادارات الجهاز الادارى المختلفة ومعها اقلية أخرى من المهنيين واصحاب الاعمال - وهذه المجموعة يتحدد رضاؤها عن الادارة حسب أسلوب تعامل الادارة معها .

* المجموعة الثانية : وتضم غالبية المواطنين من الحرفيين والعمال والفلاحين وهؤلاء يقيسون كفاءة البيروقراطية بكمية ما يحصلون عليه منها وغالبا وبغض النظر عن اساليب الايصال المستخدمة . وبالطبع وفى ظل المؤشرات المعلنة لابد وأن يكون فئات المتعاملين مع الادارة من المجموعتين لاتشعر بالرضاء عنها . وتكمن الخطورة هنا فى ان الادارة العامة هى المرآة التى يرى فيها المحتمع حكومته ونظامه السياسى ولابد من المناقشة الجادة لمسائل كفاءة البيروقراطية تحقيقا لاستقرار النظام السياسى ولأمن الوطن ولأمن المواطن .

ولكن من الناحية الاخرى ، هناك دائما مسألة نظرة العاملين فى الجهاز الادارى انفسهم الى " مركزهم " الاجتماعى وهى نظرة بدورها تحمل رواسب من الماضى حيث مثل هؤلاء العاملين سلطة فى المجتمع أكثر من تمثيلهم لخدمة عامة .

وهذا الوضع يمكن ان يغذى من الشكوى من الحهاز الادارى كما انه سيمثل عقبة امام العلاقات الطيبة بين الجهاز من ناحية والمواطنين من نأحة أخرى وهى علاقات ضرورية فى ادارة التنمية .

ومن أخطر رواسب الفترات السابقة التى تنعكس آثارها على كفاءة الخدمة المدنية استمرار النظرة العامة من المواطنين الى البيروقراطية على انها اداة مسئولة وحدها عن حل المشاكل دون مقابل - وعلى رأس هذه المشاعر الخاطئة الشعور انه يمكن تشغيل

أى " عدد " فى الحكومة ـ وان موارد الحكومة لاتنتهى وان الحكومة هى الوصى (Guardian) الملتزم بكل شئ. وبالطبع يمكن القول أن هذه احدى الرواسب الكثيرة لعهود التبعية السياسية قبل الاستقلال فقد امتصت الادارة الامبريالية قبل الاستقلال القوى العاملة من الشعب ليس فى فرص عمل اقتصادية جديدة ، وانما فى جهاز الخدمة المدنية . ويؤدى ذلك ضمن اشياء آخرى الى انخفاض كفاءة العمل فى الجهاز الادارى نتيجة سؤ توزيع الافراد وعدم اسناد ذلك على أسس ودعامات علمية . ويؤدى ذلك الى " معاناة " المواطن فى تعامله الحتمى مع الجهاز الادارى .

الا ان الجانب الاعظم فى تراكمات هذه النظرة السلبية هو ناتج مرحلة تحمل السياسة العامة للدور الرئيسى واحيانا الوحيد فى ادارة التنمية مما خلق المسئولية الحتمية لتشغيل الجميع مع التوسع ـ احيانا غير المخطط ـ فى التعليم مما رسخ فى الاذهان مفهوم خاطئ عن الوظيفة العامة وعن الخدمة المدنية بشكل عام .

دور جديد للاصلاح الادارى

ان الاصلاح الادارى فى النموذج المصرى يحتاج الى تحديد مفهوم حديث ومتطور للاصلاح الادارى عن طريق الاداة الرئيسية المسئولة عن ذلك وهو الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

وقد اوضحت المادة الثالثة من الاحكام المرافقة للقانون رقم ١١٨ لسنة ١٠٦٤ فى شأن انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة

أهداف الجهاز فقضت بأن يكون هدف الجهاز تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاية الانتاجية وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الاجهزة التنفيذية لمسئولياتها فى ميدانى الانتاج والخدمات .

وحددت المادة الرابعة المجال الذى يباشر فيه الجهاز اختصاصاته فنصت على أن - يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة الجهات الاتية :-

١ - الوحدات التى يتألف منها الجهاز الادارى للدولة .

٢ - الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

وفى سبيل تحقيق الاهداف السابقة يباشر الجهاز الادارى الاختصاصات الاتية :-

• اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وابداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها الاشراف على تنفيذ هذه القوانين واللوائح واصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها .

• دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ووضع نظم اختيارهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

- تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك فى دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .

- رسم سياسة وخط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والادارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية فى تنفيذها .

- اقتراح سياسة الاجور (المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات) ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها فى سجلات .

- دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها .

- الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين فى المستويات القيادية ووضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

- المشاركة فى تعبئة المجهود الحربى للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشرية فى الخدمة المدنية كما ونوعا وتخطيط تعبئتها وقت الطوارئ .

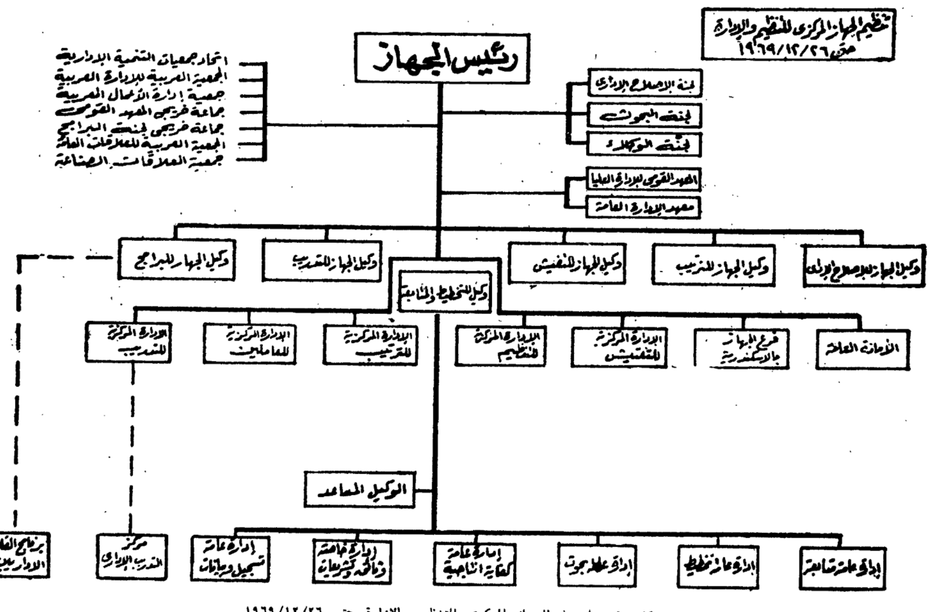
- رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة الاداء .

• ابداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة الفنية فى عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات وتحسين وسائل العمل .

• وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

وقضى قانون انشاء الجهاز بأن يكون هيئة مستقلة تلحق بمجلس الوزراء ويتألف من ادارات مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية وتتكون هذه الادارات المركزية من عدد من الادارات العامة يصدر بتنظيمها وتحديد - اختصاصاتها قرار من رئيس الجهاز . وقد مر تنظيم الجهاز بعدة مراحل الى الآن ومع التطور فى السياسة العامة فى المرحلة الاولى واستمرت الى مارس ١٩٧٠ كان تنظيم الجهاز على النحو الموضح فى الشكل التالى رقم (٨) .

وقد مرت تجربة الجهاز فى تلك الفترة بعقبات عديدة يعود معظمها الى نقص التعاون الذى أظهرته فى منظمات الجهاز الادارى (عناصر التنفيذ) مما أصاب كثير من عمليات جهاز الاصلاح الادارى بما يشبهَ الجمود ومما أشاع حول الجهاز " مناخ " من الاشاعات تغذيه شكاوى البيروقراطية من أن الجهاز يتدخل فى شئون العمل التنفيذى ويعطل الاعمال وقد أدت كل هذه التطورات الى صدور قرار رئيس الجمهورية رقم ٩١٠ فى مارس ١٩٧٠ بأن يتبع الجهاز المركزى للتنظيم والادارة وزير الخزانة . وقد أصدر وزير الخزانة قراره الوزارى رقم ١٠١ فى سبتمبر ١٩٧٠ متضمنا اعادة



شكل رقم ٨ : الجهاز المركزي للتنظيم والادارة حتى ١٩٦٩/١٢/٢٦

تنظيم الجهاز وذلك وفقا الشكل رقم (٩) ويتضح من الشكل أن التغييرات التنظيمية داخل الجهاز قد تمت فى اضيق نطاق ، وقد أوضح وزير الخزانة المشرف على الجهاز " فلسفة اعادة التنظيم " كما يتصورها بقوله [1] " المهم هو التركيز على محتويات التنظيم والافراد المتخصصين للقيام بالعمل الموكل الى الجهاز وكذا أسلوب العمل الذى يعتمد عليه لتنفيذ الاختصاصات " .

وقد أوضح السيد الوزير أهم العقبات التى تواجه الجهاز المسئول عن الاصلاح الادارى فى ثلاث نواح وهى :ـ

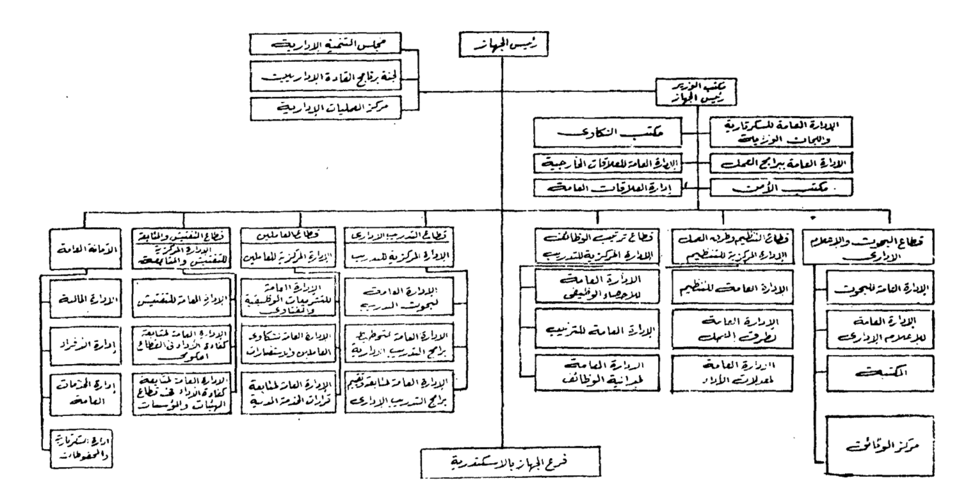
١ ـ العائق البشرى أى عدم توفر الكفايات البشرية اللازمة للعمل فى جهاز الاصلاح الادارى .

٢ ـ العائق التنظيمى والمتمثل فى احتياجات قرارات وتوصيات الجهاز الى تأييد القيادة العليا مما يؤدى الى تصعيد مستمر للقرارات الى أعلى التنظيم .

٣ ـ عدم وضوح العلاقة والتعاون بين الجهاز من ناحية وبين الاجهزة المختصة (فى التنظيم والتدريب والبحوث ... الخ) فى وحدات الجهاز الادارى المختلفة . ولمواجهة هذه العقبات اقترح السيد الوزير مايلى :ـ

---

(١) الاهرام الاقتصادى اكتوبر ١٩٧٠ .



شكل رقم (٦) : تنظيم الجهاز المركزى للتنظيم والادارة من سبتمبر ١٩٧٠

أولا : بالنسبة للعائق البشرى يمكن مواجهة المشكلة بتوجيه برامج تدريب (وبعثات) فى الجهاز مع العمل على نقل من لا تلائم كفاءتهم العمل فى الجهاز الى جهات أخرى .

ثانيا : بالنسبة للعائق التنظيمى يمكن مواجهته باعطاء المسئولية الكاملة فى ادارة كل قطاع عمل فى الجهاز الى شخص مسئول مباشرة أمام رئيس الجهاز .

ثالثا : بالنسبة للعلاقة مع اجهزة الدولة يمكن مواجهة هذه المشكلة بوضع معايير ومؤشرات موضوعية تنظم هذه العلاقة .

أما المرحلة الثالثة فى تنظيم جهاز الاصلاح الادارى فهى المرحلة التى يمكن القول انها بدأت باعلان تكوين مناصب " وزير التنمية الادارية " فى اغسطس ١٩٧٤ واتباع الجهاز مع معاهد التدريب المركزية لاشرافه .

وتطورت هذه المرحلة الى مرحلة رابعة هى المرحلة التى تم فيها تعيين رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة مع اتباعه الى وزير التخطيط القومى ولهذه المرحلة ملامح أخرى عبر عنها رئيس الجهاز فى الاتى :-

* الاتجاه الى اللامركزية .
* الاهتمام بتنمية القيادات الادارية .
* تحقيق الاستقلال المالى والادارى للوحدات الانتاجية .
* تطوير نظم الحوافز .

وقد تطورت هذه المرحلة بدورها بالعودة الى تكوين منصب وزير التنمية الادارية واتباع الجهاز مع الجهاز القومى الرئيسى فى التدريب (اكاديمية السادات للعلوم الادارية) له - كما اقترنت تلك التطورات بتكوين لجان للاصلاح الادارى واهتمام كبير بالتدريب وتطوير نظم الخدمة ولوائحها وبكفاءة عالية فى الاخذ بكل الوسائل العلمية الحديثة فىالتنمية الادارية - الا أن السمات السلبية التى المحنا اليها تعكس عدم فاعلية فى تحقيق النتائج التى يحب أن تتمثل فى ارتفاع كفاءة العنصر البشرى للخدمةالمدنية لان هذا هو المحك الحقيقى لنجاح كفاءة الاساليب العلمية .

لذلك نود ان ننهى هذه الدراسة المبسطة بوضع اطار عام لتطوير ادارة التنمية المصرية من منطلق انها ومع التطور الدميقراطى والتطور الاقتصادى نحو افساح مجال لاقتصاد مختلط تزداد أهميتها ولاتقل وتزداد خطورتها ولاتقل .

أولا : موضوعية الرواتب والاجور

من أهم منطلقات تطوير ادارة التنمية التوصل الى نظام عادل للرواتب والاحور يقوم مستندا على الدراسات الكمية لمستويات المعيشة ويصل الى الربط العادل بين دخل الموظف وأعباءه المعيشية مقارنا مع دخول العاملين فى القطاعات الاخرى للدولة وهذا لايمكن تحقيقه دون علاج مشكلة العمالة الزائدة ومشكلة سوء توزيع العمالة وحسم مسائل انتاجية عضو الخدمة المدنية والقطاع العام .

ثانيا : تكلفة خدمات المنظمة

ويكون المؤشر الثانى لرفع كفاءة الخدمة المدنية وتطويرها هو مدى القدرة على تخفيض التكاليف سنة بعد الاخرى • ويحتاج ذلك بالطبع الى تطبيق فعلى لميزانيات الأداء فى المنظمات المختلفة للجهاز الادارى • وتبين هذه الميزانيات التكاليف التقديرية موزعة على الاعمال المختلفة للمنظمة (١) •

وهذا يؤدى الى ايجاد صلة وثيقة بين الانفاق على الخدمة من ناحية والناتج المتحقق من الناحية الاخرى ، وهو مايتحقق معه النجاح فى ارساء دعامات اقتصاديات الادارة العامة •

ثالثا : مستوى الخدمات التى تقدمها المنظمة

ويكون المؤشر الاساسى فى ذلك الصدد هو محتوى الخدمة ومدى

---

(١) تطورت دراسات ميزانيات البرامج والاداء تطورا هائلا واصبحت اداة متاحة فى الادارة العامة لترشيد اقتصاديات الخدمة المدنية على أساس وضع أهداف واضحة واستخدام بحوث العمليات • تحليلات النظم ودراسات التكاليف وغير ذلك مما يؤدى فى النهاية الى ترشيد اقتصاديات ادارة التنمية •

راجع مثلا :

- Y.Dror : " The Planming Process ; a facet design " International Review of Administrative Sciences , 29 , 1963 .
- F.J.Lyden & E.G.Miller (ed.) : Planning Programming Budgeting, Chicago, 1972 .

ارتفاع ذلك المستوى سنة بعد الاخرى ، وهذا يستلزم اجـــــراء دراسات تهدف الى تحديد المستوى النمطى (Standard) لخدمات المنظمة ، حتى يمكن قياس المستوى الفعلى لهذه الخدمات .

رابعا : أسلوب حصول المواطن على خدمات المنظمة

وهنا ستوجد عدة مؤشرات لقياس تحقيق ذلك الهدف . مـــن هذه المؤشرات اجراءات الحصول على الخدمة والثمن الذى يدفعـــه المواطن (فى شكل مباشر وفى شكل استمارات أو تمغـــات أو أذون ... الخ) ونوع الادارات أو المكاتب التى يحتاج الى التـــردد عليها . ومثل هذه المؤشرات تستلزم دراسات لاجراءات العمل فـــى المنظمة ودراسات لوسائل العمل ومكان العمل ... الخ .

وهذه الدراسات الجزئية ليست أكثر صعوبة من الدراســـات الشمولية والتى يمكن أن تأخذ اشكالا متعددة . ونحن نـــرى أن المنطلقات السابقة تمثل الأركان الأساسية فى تحديد كفاءة عمليات ادارة التنمية ، وهذا يحقق فى النهاية مفهوم جديد فى استخدام الاساليب العلمية فى الادارة . فالاهداف السابقة والمؤشرات التـــى يمكن استخدامها تعنى القدرة على استخدام المفهوم العلمى فـــى الادارة العامة .

ويستلزم ذلك أن نتصدى لمعالجة قضية مفهوم الخدمة فـــى المرحلة الحالية على مستوى ماهو قائم ومايجب أن يكون . ونحـذر القارىء من تصور أن هذه المناقشة هى شىء قيمى . ان النقاش الذى

نبدأه فورا يعتمد على تقديرات الكاتب لما يراه عن موضوع المفهوم العلمى فى ادارة التنمية على ضوء التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التى المحنا اليها (١) .

مفهوم الخدمة المدنية

رغم اتساع دور الجهاز الادارى فى كافة تجارب ادارة التنمية الا اننا يجب ان نتمسك دائما بايجاد تفرقة بين الخدمة المدنية (Civil Service) من ناحية وباقى منظمات الجهاز الادارى من الاخرى - باعتبار أن الخدمة المدنية تظل أهم اداة موصلة للسياسة العامة الانمائية ، وبكونها حتى مع ظهور قطاعات جديدة فى ادارة التنمية كالقطاع العام أو المحليات ، والهيئات وغيرها ، تظل الخدمة المدنية أقرب اداة الى القيادات السياسية العليا تنقل عنها وتنقل اليها نتائج أعمال القطاعات الاخرى - كما ان الخدمة المدنية تظل أهم مرآة ينعكس عليها المفهوم العام عن الحكومة - بل هى الحكومة فى رأى المواطن البسيط . أن الخدمة المدنية كانت محور الاهتمام فى دراستنا بحكم وضعها القيادى فى ادارة التنمية ودون التقليل من أهمية القطاعات الاخرى العامة أو الاهلية - ومن هذا المنطلق ينتهى هذا الفصل .

ان الخدمة المدنية العربية قامت وظلت لفترة طويلة تقوم

---

(١) تتركز ملاحظاتنا فى الجزء التالى على الخدمة المدنية بكونها القطاع الرائد فى الجهاز الادارى والقطاع الرائد فى ادارة التنمية .

على مفهوم شكلى واجرائى ، بمعنى الاهتمام بتنفيذ تعليمات وقوانين عامة بغض النظر عن أى شئ آخر ـ وقد قوى هذا المفهوم المراحل التى كانت الخدمة المدنية فيها لا تخضع لرقابة سياسية فعالة تراجع اعمالها فاكتفت أن تعمل وكفى وبأى صورة ، كما قوى منها مراحل كانت الخدمة المدنية المنظمة شبه الاحتكارية فى " السوق " فعملت ماعملت بأى طريقة دون أن يقوم أحد بتقييم أعمالها ، ولكن الخدمة المدنية الان تخضع للمزيد من الرقابة العامة كما أنها لاتعمل وحدها ـ واصبح مفهوم عملها الحالى لا يصلح للمرحلة الحالية بل يمثل تهديدات خطيرة للاستقرار السياسى للبلاد .

ان مفهوم الخدمة الحالى ان اعضاء الخدمة المدنية يقومون بأعمال ذات صفة عامة تتعلق بتنفيذ احراءات وتعليمات الوزارة أو المصلحة أو الادارة التى يعملون فيها .

وهذا يعنى فى الواقع أن مايقومون به من أعمال يأخذ صفة العمومية ويؤدى الى خلق الادارى العام (generalist) أكثر من أى شئ آخر . وبمعنى آخر هذا النوع من الاعمال يمكن اكتساب الخبرة فيه بأقل جهد ممكن وبدون حاجة الى اشتراطات معينة تتعلق بالمؤهل فهذا العمل " الكتابى " فى الواقع هو ماتقرنه نظرية الادارة بمستوى " الادارة المباشرة " وهو الذى يقوم أساسا على تنفيذ مجموعة من السياسات والتعليمات والاجراءات تؤدى فى النهاية الى تنفيذ السياسة العامة وهذا يؤدى الى أن الجهاز

الادارى لايصبح منظمة مهنية تخلق الكفاءات الادارية بصورة مستمرة ، ومن ثم يفقد ذلك الجهاز القدرة على معايشة ومسايرة أهداف التنمية والتغيير الاجتماعى .

واذا طرح الباحث سؤالا على العاملين فى احدى وحدات الجهاز يسأل فيه : ماهى طبيعة عملك ؟

- هل تشترك فى تحديد الاهداف ورسم السياسات ؟
- أم تضع طرق وأساليب العمل وتشرف على التنفيذ ؟
- أم أنك تعمل على تنفيذ طرق وأساليب عمل موضوعة لك ؟

ورغم عدم وضوح دراسة ميدانية شاملة لتلك الاسئلة - الا ان الاجابة التى نحصل عليها من اجابات الغالبية العظمى من العاملين فى الخدمة المدنية لابد وأن تنحصر فى نطاق الاجابة الثالثة ، وهذا يعنى أن أكثر من أثنين مليون ونصف مواطن يعملون على تنفيذ مجموعة من " الاجراءات " ويتأكدون من تنفيذ أى عملية تبعا لهذه الاجراءات ، وعادة عندما تصبح هذه هى صورة العمل فى احدى المنظمات ان تزداد الاجراءات " طولا " وتعقيدا حتى يمكن ايجاد عمل لكل فرد فى الجهاز المتخم بالموظفين . فكل فرد يعمل فى الخدمة المدنية يريد أن يكون صاحب سلطة فى مراجعة جزء من عملية للتأكد من مطابقتها للاجراءات . وتكون النتيجة ان تطول الاجراءات امام المواطن صاحب الحاجة حتى تصبح بالنسبة لاجراءات بعض المصالح أشبه بالمتاهة الغامضة التى يصعب كشف كنهتها .

ان النتيحة ان المواطن يظل ينظر الى الجهاز الادارى بنفس النظرة القديمة ، أنه اداة غرقله للمصالح العامة وأن التعامل مع الجهاز الادارى هو مجموعة مكاتب وعدد هائل من الموظفين واجراءات غير مفهومة وعدم موضوعية فى معالجة شئون المواطنين وعدم الحرص على مصالحهم . وليست هذه مشكلة المواطن فقط بل انها - وهذا هو الخطير - هى مشكلة أساسية لادارة التنمية . وتصبح هذه النظرة أو هذا المفهوم للخدمة المدنية هو أول خطر يجب التنبيه له حتى ترتفع كفاءة عمليات الجهاز الادارى وينحو ذاتيا الى استخدام الاسلوب العلمى فى الادارة لان التطور فى الخدمة المدنية لابد وأن ينعكس على باقى قطاعات الجهاز الادارى بل وعلى التنمية بشكل عام .

وحتى نستطيع أن نؤكد انتقادنا لمفهوم الخدمة المدنية الحالى يجب أن يقوم ذلك على أساس توضيح المفهوم الذى يجب أن تقوم عليه الخدمة المدنية . وهذا يستلزم منا تحديد أهم واجبات جهاز الخدمة المدنية .

ويمكن اجمالى اهم مهام الخدمة المدنية فى التالى :-

١ - مساعدة الوزراء فى اعمالهم المتعلقة برسم السياسات العامة للوزارات وتصميم المشاريع والخطط المحققة لهذه السياسات .

٢ - تنفيذ المشاريع والخطط وفق الاهداف الموضوعة ومن خلال الاجهزة الحكومية أو المؤسسات العامة أو المؤسسات الاهلية ، أى

التعاون مع عدد ضخم من المنظمات والادارات فى الدولة مثل منظمات القطاع العام ومنظمات القطاع الخاص والمنظمات الاجتماعية ووحدات الادارة المحلية .

٣ - متابعة تلك العلاقات وتغذية الوزراء ومؤسسات الحكم الاخرى (التشريعية والرقابية) بنتائج تلك المتابعة واقتراح التعديلات الملائمة لضمان استمرار العمل نحو تحقيق النتائج .

٤ - التعامل مع مجتمع المواطنين بكل مؤسساته وفئاته واتجاهاته وتركيبه الديموغرافى بطريقة تحقق الرضاء العام (Public Consint) سواء على مستوى كمية مايحصل عليه المواطن أو على مستوى كيفية حصوله عليه .

وهذا العرض الموسع لمهام الخدمة المدنية يوضح لنا كيف أن هناك حاجة الى معلومات وخبرة ومهارة سياسية واقتصادية وقانونية واجتماعية وتخصصية على أعلى مستوى تتيحه لنا حضارة الزمن وهذا يستلزم قيام الخدمة المدنية - على كافة المستويات - على مفهوم مهنى (Professional) ذو نطاق متسع وعمق أصيل وفى اطار ثقافى واخلاقى مقبول من غالبية المواطنين .

ويحتاج ذلك الى " اداريين " ذوى خبرة عميقة بالعمل الادارى وبالتخصصات العلمية المألوفة فى عمل جهاز الخدمة المدنية وفى نفس الوقت يربطهم رباط اخلاقى يتمشى مع القيم التى تسعى السياسة العامة الى ارساء دعاماتها . والتخصصات العلمية الضرورية

لعمل عضو الخدمة المدنية تقوم على بعض الدعامات الهامة التى من أهمها فى اعتقادنا ان رجل الادارة يجب ان يلم بطبيعة العملية الادارية ، وفى نفس الوقت ان يكون على علم كاف بالجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية لانشطة الادارة أو المصلحة أو الوزارة التى يعمل فى نطاقها وان يكون على صلة بالتطورات المختلفة فى الميدان الذى يعمل فيه .

وان هذا يستلزم ان نستبدل النظرة الى رجل الادارة - من الادارى العام (generalist) الى الادارى المهنى المتخصص ، ويحتاج ذلك الى دراسة شاملة لتنظيم الجهاز الادارى لتحديد المهام المتخصصة المختلفة المطلوبة فى هذا الجهاز ومن ثم المواصفات التخصصية للوظائف العامة فى كل وزارة وفى كل مصلحة وذلك لاعادة تجميع فئات الوظائف فى كادرات متناسقة مع المفهوم العلمى الحديث للخدمة المدنية .

كما انه يتطلب تنمية القيادات التنفيذية القادرة على المتابعة والتنسيق والعمل بروح الفريق والتعامل الموضوعى مع المواطنين لان التركيز على القيادات الادارية العليا لا يكفى عادة ولايحقق الاستمرارية لعملية المتابعة وغالبا مايكون للادارة العليا الحماس ولكن ينقصها وجود الفريق التنفيذى القادر على تحويل ذلك الحماس الى نتائج ملموسة .

والمسائل التى نطرحها ليست مسائل جديدة على الفكر الادارى - كما ان الحلول التى قدمتها أجهزة ولجان ومؤتمرات الاصلاح الادارى

والتى استعرضنا جانب منها تكفى لعلاج مشاكل الادارة بل واكثر ـ ولكن القضية هى فى وجود القيادات التنفيذية الوطنية القادرة على التنفيذ ـ وهذه القيادات هى التى وحدها تمثل الحل العلمى لمشاكل الخدمة المدنية فى مصر لانها القادرة على تسيير الاجهزة ودفعها فى طريق النجاح .

ان هذا المفهوم للخدمة المدنية لايمكن تطبيقة الا من خلال مجموعة القيادات التنفيذية الواعية بمتطلبات المرحلة الحالية المتفهمة لدورها الوطنى والامنة فى نفس الوقت على معاشها ورفاهتها القيادات التنفيذية يمكن أن تعود فرق عمل فى مجموعات على آسس تخصصية ومن نوعين :ـ

القسم الاول : وظائف طابعها تخطيطى ورقابى اقتصادية ومالية وقانونية تتعلق بالتخطيط والرقابة والتحليل المالى ... الخ .

القسم الثانى : وظائف تخصصية الطابع ـ تتعلق بالتعليم والشئون الاجتماعية والصحة والاسكان والمرافق الاخرى .

والواضح ان عمل الخدمة المدنية يمكن بسهولة وضعه تحت واحد من المتخصصين السابقين .

أما القسم الاول فانه يحتاج علاوة على الخبرة الادارية الى مهارة وخبرة الاقتصاد والمحاسبة والمالية والاحصاء والقانون .

أما القسم الثانى : فانه يحتاج الى خبرة أوسع مدى علاوة على خبرته الادارية الواسعة فهو يجب أن يكون ملما بالجوانب التخصصية

وثيقة الصلة بالعمل الحكومى مصل التنظيم الاجتماعى وتنظيم وتخطيط المناطق وأساليب الدراسات الاجتماعية الميدانية والادارة الاجتماعية والصحة العامة والنواحى التربوية ... الخ .

ويؤدى هذا المفهوم الى تقسيم الادارة التنفيذية الى مجموعتين رئيسيتين تتعاون معا على تحويل الخطط والسياسات الى برامج تنفيذية وانشطة فعالة هما :-

١ - محموعة الوظائف العامة للتخطيط والمتابعة والرقابة .

٢ - محموعة الوظائف التخصصية حسب نوع الادارة الحكومية المعنية .

وتحتاج المحموعتين الى الخبرة الادارية ابتداءا مع تركيز اعضاء المحموعة الاولى على عمليات جمع المعلومات وبحوث العمليات وتحليل النظم واعداد الميزانيات والبرامج والمتابعة والقوانين واللوائح .وتركيز المحموعة الثانية على محال التخصص الذى تعمل فيه حسب الادارة أو المصلحة الحكومة (تعليم / صحة / اسكان ... الخ) .

نتصور ذلك فى الشكل التالى رقم (١٠)

الادارة العليا ــــــ	رسم السياسات والخطط والمتابعة الشاملة	
الادارة التنفيذية ــــــ	تخصصية تخطيط ومتابعة	تصميم البرامج والاشراف عليها واعداد تقارير المتابعة ومقترحات التعديلات
الادارة المباشرة ــــــــــــ		التنفيذ المباشر للعمل

ويتم تعزيز ذلك التنظيم بالعناصر الاستشارية المرتبطة بالادارة العليا والتى يجب أن تتصف بالتجانس وعمق الخبرة والقدرة على التعاون مع العناصر التنفيذية وتتركز انشطتها حول الدراسة المستمرة للمتغيرات البيئية وامداد عناصر الادارة العليا والادارة التنفيذية بما يساعدها على تكوين خططها وبرامجها فى ظل أكبر قدر من المرونة الاجتماعية .

ان هذا الاطار المقترح للخدمة المدنية لابد ان يشمله الاطار الثقافى الاخلاقى الملائم لتقاليد مجتمعنا العربى الاسلامى الاصيل فهذا هو الضمان ان ممارسات الخدمة المدنية الفعلية ستكون قريبة قدر الامكان من المبادىء والمفاهيم العلمية .

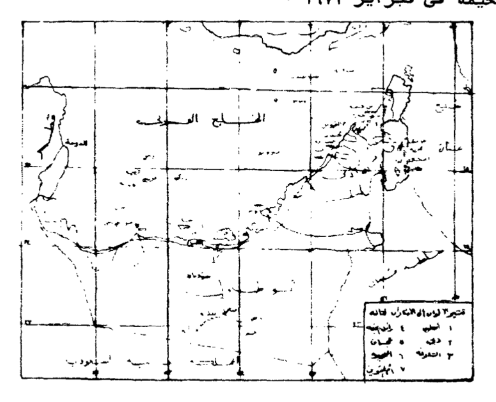
الفصل السابع

التنشئة الادارية

دولة الامارات العربية المتحدة

مقدمة

فى يوليو ١٩٧١ ، اتفقت ست امارات عربية على الاتحاد فى كيان سياسى موحد هو دولة الامارات العربية المتحدة ــ والامارات الست هى :ــ ١ ــ أبو ظبى ، ٢ ــ دبى ، ٣ ــ عجمان ، ٤ ــ الشارقة ، ٥ ــ أم القوين ، ٦ ــ الفحيرة (١) ، وقد انضمت اليها امارة رأس الخيمة فى فبراير ١٩٧٢ ٠



---

(١) للمزيد عن خلفية تكوين الدولة :

ــ د٠ جمال زكريا ــ امارات قديمة ودولة حديثة فى كتاب " دولة الامارات العربية المتحدة " ، من مطبوعات معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة ١٩٧٨٠

ــ د٠محمد مرسى عبدالله ــ دولة الامارات العربية وجيرانها ــ دار القلم ــ الكويت ١٩٨١ ٠

وعند دراسة تجربة دولة الامارات العربية المتحدة فاننا نعدها نموذج لما يمكن تسميته " التنشئة الادارية " بمعنى خلق كيانات ادارية حديثة مع منحها مسئوليات مباشرة في ادارة التنمية " Development Administration " ولا يعني ذلك عدم وجود أي كيانات ادارية في امارات الاتحاد أو نوع أو آخر من التعاون والتنسيق بينها - فقد تكون في ظل الاحتلال البريطاني بعض أشكال من الكيانات الادارية البسيطة مثل مكتب التطوير الذي أنشأته بريطانيا والذي كان مختصا بالبحث في كيفية تنمية الموارد الاقتصادية وتوجيه بعض الاستثمارات الى تكوين وتنمية بعض الخدمات العامة . كما تكونت بعض الكيانات في مجال التعليم والصحة والارسال الاذاعي بمساعدات عربية من الكويت ومصر ، كما حاولت جامعة الدول العربية ، كذلك ، مساعدة امارات الخليج العربي (الامارات المتصالحة كما كانت تسمى) الا ان كل هذه الاشكال لم تأخذ أبعادا جادة - الى ان تم اكتشاف البترول على نطاق اقتصادي مما مهد الطريق امام تكوين دولة عربية جديدة على شاطئ الخليج العربي وبدأت تجربة جديدة في نموذج يصح تسميته التنشئة الادارية في ادارة التنمية . وسوف نقدم ذلك النموذج مع نموذجين آخرين في التنشئة الادارية حتى تسمح للقارئ باجراء المقارنات والخروج بالملاحظات .

تكوين دولة الاتحاد

وقد بدأت فكرة الاتحاد عندما اعلنت المملكة المتحدة في نوفمبر ١٩٦٨ عن عزمها الانسحاب من منطقة الخليج العربي على

نهاية ١٩٧١ وكان ذلك يمثل تركة مثقلة تتركها المملكة المتحدة في شكل مجموعة متناثرة من الامارات الصغيرة جدا التى لا يزيد بعضها عن بضع قرى ، وظهر فى اعقاب ذلك مباشرة فكرة اقامة اتحاد ثنائى يجمع بين أبو ظبى ودبى على أن يشرف الاتحاد على موضوعات السياسة الخارجية والدفاع والامن الداخلى والخدمات الصحية والتربوية للامارتين . ثم دعيت الامارات الاخرى الى هذا الاتحاد فى دبى فى فبراير سنة ١٩٦٨ وكان من الطبيعى أن تلقى تلك المبادرة والاستجابة لتدعيم الكيان السياسى والاقتصادى بعد الحصول على الاستقلال وقد نصت اتفاقية دبى على أن يبدأ العمل بها ابتداء من ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ ، وينص ميثاق هذه الاتفاقية على انشاء اتحاد بالامارات العربية فى الخليج العربى وتوثيق الصلات والعلاقات بين الامارات العربية وتقوية التعاون بينها . وتنسيق خطط تقدمها مع احترام سيادة واستقلال كل منها وتوحيد للسياسة الخارجية والتمثيل الخارجى ودعم الدفاع الجماعى لها .

ولقد دعى الى عقد الاجتماع الاول للمجلس الاعلى لاتحاد الامارات العربية لاستئناف البحث فى تنفيذ اتفاقية دبى ، فكان المؤتمر الثانى للاتحاد الذى عقد فى أبو ظبى فى الفترة مابين ٢٥ - ٢٦ من مايو ١٩٦٨ حيث عقدت أربع جلسات مغلقة نوقشت بها بعض النواحى القانونية التى تتعلق بمبدأ التنفيذ لبعض جوانب الاتفاق كانتخاب أول رئيس للاتحاد واختيار المقر الدائم واعداد واقرار الدستور ، وانفض الاجتماع الثانى للمجلس الاعلى على أن يعقد الاجتماع الثالث فى أبو ظبى لمتابعة مناقشة المواضيع

الخاصة بالاتحاد ، فكان فى اليوم السادس من يوليو ١٩٦٨ حيث ابتدأ جلساته وانتخب الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان أول رئيس للمجلس وأصدر يوم السابع من يوليو ١٩٦٨ البيان المشترك كما ووفق على القرارات التالية :-

أولا - يحدد المجلس الاعلى فى كل دورة مكان انعقاد الدورة التالية مع مراعاة تنويع هذا المكان قدر الامكان .

ثانيا - تشكيل لجان من ممثلين عن الامارات وذلك بأن يعهد المجلس الاعلى لمجلس الاتحاد المؤقت بذلك لدراسة :-

١ - توحيد النقد .

٢ - توحيد البريد .

٣ - علم الاتحاد والنشيد الوطنى والشعار الرسمى .

٤ - انشاء جريدة رسمية للاتحاد .

٥ - تحديد مقر اللجان المذكورة .

وتم فى هذا الاجتماع تشكيل المجلس الاتحادى المؤقت وتحديد اختصاصاته وذلك من عضو واحد عن كل امارة يساعده ما لا يزيد عن ثلاثة أعضاء ويختار المجلس الاتحادى المؤقت مكان اجتماعه مع مراعاة تنويع هذا المكان ، كما يختار المجلس بين اعضائه الرئيس ويصدق فى المجلس على قراراته هذه . وتكون عضوية اعضائه سنة واحدة ويجوز اعادة تعيينهم كما أن قرارات المجلس الاتحادى تصدر بأغلبية ثلثى الاعضاء ويكون لكل امارة صوت واحد . ويتولى المجلس الاختصاصات المتعلقة بشئون الاتحاد ، وهى :

١ – وضع البرامج التنفيذية ورسم الانظمة وتنفيذ سياسة المجلس الاعلى .

٢ – تقديم التشريعات اللازمة لتنفيذ اتفاقية دبي .

٣ – دراسة الميزانية ومراجعتها ورفعها الى المجلس الاعلى .

٤ – تشكيل لجان خاصة وهيئات لتنظيم الشئون الدفاعية والاقتصادية والثقافية وتعرض قراراتها عليه .

وافق المؤتمر على عملية رئاسة المجلس للاتحاد وذلك وفق الاسس التالية :

(أ) ينتخب المجلس الاعلى من بين اعضائه رئيسا لكل دورة وبالتناوب وتستمر رئاسته الى حين اختيار الرئيس الجديد في الدورة التالية .

(ب) يمارس رئيس الدورة الصلاحيات :

- رئاسة الاجتماعات للمجلس الاعلى خلال الدورة وادارة المناقشات .
- الاشراف على تدوين محاضر الجلسات للدورة التي يرأسها .
- تنفيذ القرارات المتخذة من قبل المجلس الاعلى أثناء تلك الدورة .
- دعوة المجلس الاعلى للانعقاد بناء على طلب أي عضو من اعضائه .

واختتم المؤتمر عمله باعتماد مالي قدره خمسون الف دينار بحريني لدعم تنفيذ القرارات تتولى تغطية المبلغ كل من أبوظبي

وقطر ودبى والبحرين ٠

وفى أكتوبر ١٩٦٨ بدأت احتماعات المجلس وشهدت خلال السنوات التى أتبعت ذلك اجتماعات فى عواصم معظم الامارات وانتهى موضوع الاتحاد بخروج قطر والبحرين وانضمام امارة رأس الخيمة وأصبح الاتحاد يضم الان أمارات أبوظبى والشارقة ودبى ورأس الخيمة وأم القيوين والفجيرة وعجمان ٠

ومازالت السياسة العامة لدولة الامارات العربية المتحدة تنحو الى تحقيق الاتحاد الشامل مع تدعيم الكيان الاتحادى بكل الوسائل - وقد جاء ذلك فى تصريحات المسئولين فى مناسبات عدة مع اعطاء دور متزايد الاهمية للجهاز الادارى - ومن مظاهر ذلك التطور الهائل ميزانية الدولة الاتحادية التى بدأت سنة ٧٢ بحوالى ٢١ مليون دينار زادت بنسبة ١٣٨ ٪ سنة ٧٣ لتصل الى أكثر من ٥١ مليون دينار ثم قاربت ٨٥ مليون دينار ٧٤٠ وفى أواخر ١٩٧٣ تدعم الاتحاد بالغاء مجلس وزراء ابوظبى وضم عدة وزارات الى الوزارات الاتحادية ٠

ففى ١٩٧٣/١٢/١١ وجه رئيس وزراء الاتحاد كتاب استقالة وزارته الى رئيس الدولة وقد جاء فيه :

١ - التأييد الكامل للسياسة التى أعلنها رئيس الدولة فى افتتاح دورة انعقاد المجلس الوطنى الاستشارى والتى تهدف الى دعم الكيان الاتحادى فى الدولة ٠

٢ - التأكيد على أن هذا الدعم يتأتى عن طريق دمج بعض

الاجهزة المحلية فى البنيان الاتحادى للدولة تقوية للجهاز الحكومى الاتحادى [1] .

ووجه رئيس وزراء أبوظبى كتابا بنفس المعنى تقريبا .

وفى ٧٣/١٢/١٥ تم تشكيل وزارة حكومة دولة الامارات العربية المتحدة من رئيس الوزراء ونائب لرئيس الوزراء و٢٦ وزيرا [2] . وقد الحق ذلك المرسوم بتعيين وزيرين آخرين للدولة .

وفى ١٩٧٧ تكونت الوزارة الاتحادية الثالثة [3] ، وفى ١٩٧٩ تكونت الحكومة الرابعة [4] .

---

(١) راجع بالذات بيان الحكومة عن العام ٧٣ وعن العام ٧٤ الى المجلس الوطنى الاتحادى .

يراجع ذلك البيان المالى لمشروع موازنة الدولة للعام المالى ٧٣ — كذلك تصريحات وزير المالية فى المجلس الوطنى الاتحادى .

(٢) مرسوم اتحادى رقم (٤٣) لسنة ٧٣ بتشكيل مجلس وزراء دولة الامارات العربية المتحدة .

وقد كان عدد وزراء الحكومة الاولى حوالى ١٩ — اذ تم تقسيم بعض الوزارات القائمة الى عدد أكبر من الوزارات مثل الاقتصاد والتجارة والتى كانت من قبل جزء من وزارة المالية .

كما تكونت وزارات جديدة مثل وزارة الشئون الاسلامية والوقف — ووزارة الدولة للشئون الداخلية والدولة للشئون الخارجية ودولة لشئون الاعلام .

(٣) مرسوم اتحادى رقم ٧٣/٤٤ بتعيين وزير دولة لشئون مجلس الوزراء . ومرسوم اتحادى رقم ٤٥ لسنة ١٩٧٣ بتعيين وزير الدولة .

(٤) تكونت الوزارة الجديدة الرابعة من نفس العدد مع ملاحظة هامة وهى ازدياد نسبة الوزارات من ابناء البلاد الحاصلين على تعليم جامعى أو مابعد الجامعى .

ان المتتبع للتطور الادارى فى دولة الامارات العربية المتحدة كما عرضناه باختصار ليلاحظ ظاهرتين أساسيتين تميزا ذلك التطور وهما :

أولا - السرعة الكبيرة التى حدثت ويحدث وفقا لها التطور الادارى للدولة نحو تقوية وتدعيم الكيان الاتحادى .

ففى أقل من ثلاث سنوات حدثت قفزة هائلة على طريق الدمج الكامل للأجهزة والكيانات المحلية فى الجهاز والكيان الاتحادى تلتها خطوات سريعة فى أقل من عشر سنوات .

ثانيا - الدور البارز لامارة أبوظبى فى المبادأة والتشجيع لذلك التطور ودعم الاتحاد بكل السبل المادية وغيرها .

وفى مجال تقييم هاتين الملاحظتين لايسع الباحث الا تذكر بعض المبادىء والمظاهر العامة فى ادارة التنمية فالدولة النامية عادة يكون حماسها لتحقيق التطور كبير متسم فى بعض الاحيان بالرغبة فى تخطى الفواصل الزمنية بينها وبين الدول المتقدمة فى أسرع وقت ومن أهم جسور عبور تلك الفواصل جسر الرابطة القومية الاوسع اذ انه كلما كانت الدولة كبيرة قوية لها امتداد سكانى وجغرافى واقتصادى كلما كان ذلك مدعاة للفخر ومصدرا للقوة لسياسات التنمية .

والامارات لا تختلف فى انطباق تلك الملاحظة العامة عليها فهى كيانات صغيرة مبعثرة لو حاولت كل منها ان تكون دولة

لواجهت صعابات عدة . فمن زاوية سكانية بلغت تقديرات التعداد السكانى لكافة الامارات اقل من ٢٥٠ الف نسمة - منهم حوالى ٦٠ الفا فى امارة دبى وحدهم ومثلهم فى امارة ابو ظبى - وبعض الامارات لا تزيد عن بضع قرى .

فهذا الكيان السكانى البسيط لايمكن أن تتكون من كل منه وحدة قومية قوية تشق طريقها بين مجموعة الدول الاخذة فى النمو - هناك اذا تبرير موضوعى قوى جدا لتدعيم الكيان الاتحادى للامارات وللاسراع فى ذلك الاتجاه بل واكثر من ذلك للتفكير جديا فى كيان قومى اكثر اتساعا امتداداته الطبيعية من الكويت شمالا وحتى عمان ومسقط جنوبا .

ويعد النفط مصدر الثروة الاقتصادية اذ يشكل البترول فى دولة الامارات ٥ ٪ من اجمالى احتياطى العالم - وتمثل ايرادات النفط أكثر من ٩٠ ٪ من ايرادات الدولة وتزيد هذه الايرادات على ٦٠ مليار درهم - وتحتل أبوظبى المرتبة الاولى فى الاتحاد تليها دبى ثم الشارقة (١) .

وهذه الثروة الهائلة والتى لاشك تضع الدولة فى مطمع قد يعرضها لاخطار كبيرة فى عالم أصبحت رفاهة الدول الصناعية الكبرى فيه متوقفة الى حد كبير على ضمان حصولها وبشروط طيبة على

---

(١) النشرات الاقتصادية للمصرف المركزى لدولة الامارات العربية المتحدة .

حاجتها من الوقود ـ هذه الاطماع هى مبرر آخر لتدعيم الكيان الاتحادى بل والتفكير فى كيان اتحادى أكثر اتساعا .

وليس من الغريب اذا أن يكون لامارة أبوظبى دور أساسى فى مجال تدعيم الاتحاد ـ فأبوظبى هى أغنى الامارات وأكثرها حظا من الثروة فليس من المستغرب اذا أن لابوظبى المبادرة الفعالة فى هذا الصدد يؤكد كل ذلك نتيجة أساسية تهمنا وهى أهمية وخطورة الدور المنوط بالجهاز الادارى فعلاوة على كونه اداة أساسية فى ادارة التنمية فهو كما لاحظنا كان اداة أساسية فى تدعيم الاتحاد وتقويته ، والجهاز الادارى قد أصبح فى دولة الامارات أداة ومظهر قوة الدولة وتطورها . وينص الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة على أن تتكون السلطات الاتحادية من [1] :

١ ـ المجلس الاعلى للاتحاد .
٢ ـ رئيس الاتحاد ونائبه .
٣ ـ مجلس وزراء الاتحاد .
٤ ـ المجلس الوطنى الاتحادى .
٥ ـ القضاء الاتحادى .

والمجلس الاعلى للاتحاد هو السلطة العليا فى الاتحاد ويشكل من حكام جميع الامارات المكونة للاتحاد أو من يقوم مقامهم فى اماراتهم وقد نصت أن يكون لكل امارة صوت واحد فى مداولات

---

(١) الامارات العربية المتحدة ـ الجريدة الرسمية ـ العدد الاول السنة الاولى ـ ذى القعدة ١٣٩١ هـ ديسمبر ١٩٧١م .

المجلس ويتولى المجلس الاعلى للاتحاد الامور التالية :

١ - رسم السياسة العامة فى جميع المسائل الموكلة للاتحاد بمقتضى هذا الدستور والنظر فى كل ما من شأنه أن يحقق أهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للامارات الاعضاء .

٢ - التصديق على القوانين الاتحادية المختلفة قبل صدورها بما فى ذلك قوانين الميزانية العامة السنوية للاتحاد والحساب الختامى .

٣ - التصديق على المراسم المتعلقة بأمور خاضعة بمقتضى أحكام هذا الدستور للتصديق أو موافقة المجلس الاعلى وذلك قبل اصدار هذه المراسيم من رئيس الاتحاد .

٤ - التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويتم هذا التصديق بمرسوم .

٥ - الموافقة على تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد وقبول استقالته واعفائه من منصبه بناء على اقتراح رئيس الاتحاد .

٦ - الموافقة على تعيين رئيس قضاء المحكمة الاتحادية العليا وقبول استقالتهم وفصلهم فى الاحوال التى ينص عليها هذا الدستور ويتم كل ذلك بمراسيم .

٧ - الرقابة العليا على شئون الاتحاد بوجه عام .

٨ - أى اختصاصات آخرى منصوص عليها فى هذا الدستور أو فى القوانين الاتحادية • وتصدر قرارات المجلس الاعلى بأغلبية ٥ أعضاء على أن يكون من بينهم صوت امارة أبو ظبى وامارة دبى • وينتخب المجلس رئيسا من بين أعضائه ونائبا للرئيس ومدة كل منهما - خمس سنوات ويجوز اعادة انتخابهما لذلك المنصب بفترة أخرى • ويعد رئيس مجلس الدولة ومعه مجلس الوزراء العناصر الاساسية التى يتكون منها جهاز ادارة التنمية •

ادارة التنمية

لاشك أن دور الجهاز الادارى فى دولة الامارات العربية المتحدة يجعل منه الاداة الاساسية فى ادارة التنمية فمن اجمالى السكان تبلغ تقديرات القوى العاملة ٥٣ ٪ منها ٢٠ ٪ من العاملين فى الحكومة (١) ويعمل فى الجهاز عدد لابأس به من الخبراء العرب والاجانب والموظفين العاملين فى كافة مجالات ادارة التنمية ، علاوة على ذلك فان الانفاق العام للجهاز الادارى يمثل الحجم الاساسى •

وتحتل مسائل الادارة والتنظيم المكانة الاساسية فى مخططات وبرامج الحكومة الاتحادية • واصدر رئيس مجلس الوزراء الاتحادى

---

(١) حسب نشرات وزارة التخطيط فان القوى العاملة تصل الى حوالى نصف مليون وعدد العاملين فى الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية حوالى مائة الف فرد •
راجع فيما بعد •

لائحة بالنظام الاداري في الحكومة تم فيها تحديد اختصاصات مجلس الوزراء ورئيس المجلس وذلك على أساس ان مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية للاتحاد ويتولى تحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد والمجلس الاعلى تصريف جميع الشئون الداخلية والخارجية التي يختص بهما الاتحاد بموجب دستوره المؤقت والقوانين الاتحادية .

ويتكون مجلس الوزراء من رئيس المجلس والوزراء ونائب أو أكثر للرئيس ويقوم بأمانة السر فيه وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية :-

١ - متابعة السياسة العامة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج .

٢ - اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية واحالتها الى المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها الى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس للتصديق عليها .

٣ - اعداد مشروع الميزانية السنوية العامة للاتحاد والحساب الختامي .

٤ - اعداد مشروعات المراسيم الاتحادية وقراراته المختلفة .

٥ - وضع اللوائح لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تغيير أو تعطيل لها أو اعفاء تنفيذها وكذلك لوائح الضبط واللوائح الخاصة بترتيب الادارات والمصالح العامة في حدود أحكام الدستور والقوانين الاتحادية ويجوز بنص خاص في القانون أو لمجلس الوزراء تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أي جهة ادارية أخرى

فى اصدار بعض هذه اللوائح .

٦ - الاشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية بواسطة كافة الجهات المعنية فى الاتحاد أو الامارات .

٧ - الاشراف على تنفيذ أحكام المحاكم الاتحادية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التى يبرمها الاتحاد .

٨ - تعيين وعزل الموظفين الاتحاديين وفقا لاحكام القانون ممن لايتطلب تعيينهم أو عزلهم اصدار مراسيم بذلك .

٩ - مراقبة سير الادارات والمصالح الاتحادية وسلوك وانضباط موظفى الاتحاد عموما .

١٠- أى اختصاصات أخرى يخوله اياها القانون أو المجلس الاعلى فى حدود الدستور .

وقد جاء فى تنظيم العمل امكان تكوين اللجان الوزارية للتنسيق والاشتراك فى دراسة الموضوعات المشتركة بين الوزارات وتنقسم تلك اللجان الى نوعين :-

١ - لجان دائمة وذلك لدراسة موضوع معين بصفة مستمرة قبل عرضه على مجلس الوزراء الاتحادى ومن أمثلتها مجلس الخدمة المدنية وتختص بالمسائل الخاصة بشئون الخدمة المدنية فى الحكومة الاتحادية ولجنة المشاريع .

٢ - لجان مؤقتة لدراسة موضوع معين وقد يحدد لها وقت للانتهاء من عملها وكلا النوعين من اللجان يصدر قرار بتشكيلها من مجلس الوزراء الاتحادى ولايجوز أن يكون عدد اعضائها أقل من ثلاثة كما يعين مجلس الوزراء رئيسا لها من بين الاعضاء يكون هو المسئول عن اعمالها أمام مجلس الوزراء . ويجوز بقرار من مجلس الوزراء اضافة بعض الخبراء أو الفنيين الى عضوية اللجان دون أن يكون لهم صوت عند التصويت .

وتعد الوزارة الوحدة الرئيسية فى الجهاز الادارى رغم التوسع فى الاجهزة المختلفة مثل هيئة التخطيط العمرانى وجهاز أمن الدولة وديوان المحاسبة ... الخ ويمكن وضع بعض الملاحظات العامة بخصوص التنظيم الادارى للوزارات .

١ - يعد وكيل الوزارة الرئيس الادارى المعاون للوزير يتبعه تقسيمات ادارية حسب حجم الوزارة ونشاطها ويجوز تعيين أكثر من وكيل فى الوزارة الواحدة .

٢ - تنقسم الادارات العامة الى عدد صغير من الاقسام أو المكاتب أو الشعب حسب الحاجة ولا يوجد توحيد عام لمسميات التشكيلات الادارية . ويصدر تنظيم الوزارات بقرارات وزارية تعتمد من مجلس الوزراء . ويعد الوزير الاتحادى الرئيس الاعلى لوزارته وهو مسئول مسئولية كاملة عن أعمال الوزارة وللوزير أن يفوض بعض سلطاته الى وكيل الوزارة وكبار الموظفين فى الوزارة .

التنمية الادارية

ان دولة الامارات العربية المتحدة هى دولة تتسم بصفتين أساسيتين من وجهة نظر هذه الدراسة هاتان الصفتان هما :

أولا - هى دولة حديثة تجمع عدة امارات يجمع بينهم اللسان العربى مع الدين الحنيف مع التاريخ المشترك الا انها مع ذلك تتبع نظم ادارة مختلفة ورغم ان الاختلاف فى نظم الادارة هو أمر مرغوب فيه الا أنه يجب ان يكون اختلاف فى ظل أكبر قدر من التنسيق والملاءمة حتى تترابط اجزاء الدولة الاتحادية الفتية فى رباط قوة .

ثانيا - هى دولة نامية بمعنى انها مازال عليها أن تقطع شوطا بعيدا لتحقيق الانماء الاقتصادى الذى يكفل لابنائها المستوى الحضارى اللائق بهم وهذا يعنى ضمن مايعنى ضرورة العناية بتنمية الاجهزة الادارية وتنظيمها وفق الاصول العلمية ويشمل ذلك العناية بتكوين الكادر الادارى والفنى القادر على تحمل مسئوليات الادارة فى الدولة ويحتاج ذلك فى هذه المرحلة الى تنسيق الجهود فى الدولة الفتية حتى يمكن الوصول الى أكفأ الاجهزة الادارية وأكثرها فعالية .

وان عملية التنسيق لا يمكن أن تتم مرة واحدة بقرار واحد ولكنها تحتاج الى صبر الرجال وعزيمتهم فى البناء المتطور والمثالى الذى يقوم على دعامات علمية وموضوعية .

ومن أهم منطلقات قوة الدولة وتطورها وجود الاجهزة الادارية القادرة على تنفيذ السياسة العامة بأقصى كفاءة وبروح الخدمة العامة . والاجهزة الادارية هى ادارات لابد لها من متخصصين فى الادارة والتنظيم وفى باقى العلوم والفروع المرتبطة بالعمل الادارى .

والدولة لا تبخل على ابنائها بالتعليم بل أتاحت لهم فى مدارس الحكومة وفى بعثاتها حتى المستويات الجامعية العليا ، وهذا بلا شك سوف يؤدى الى ظهور أجيال متزايدة من المتخصصين والفنيين الذين تحتاجهة الدولة لبناء تقدمها ولتحقيق تطورها ولكن هناك الى جانب ذلك حاجة الى التنمية الادارية والمقصود بالتنمية الادارية عملية تنمية مهارات الموظفين على كافة المستويات وبصورة منتظمة وذلك وفق احتياجات العمل فى اجهزة الدولة وتحقيقا للتطور فى تلك الاجهزة وكذلك على ضوء التطورات العلمية الحديثة فى علوم الادارة وفنونها .

ومن هنا يتضح لنا أن منطلقا أساسيا فى الاصلاح الادارى هو اعتبار التنمية الادارية اداة هامة لتنمية الموظفين فى الدولة بما يؤدى الى تنمية الاجهزة الادارية وزيادة قدرتها على تنفيذ سياسات الدولة فى كافة المجالات .

وتتضح لنا أهمية وخطورة التنمية الادارية اذا ماتبين لنا أن آمال السياسة العامة لانماء البلاد وتطويرها تتحقق وفق قدرة

الاجهزة الادارية على التنفيذ والانجاز وقدرة الاجهزة الادارية هى قضية ترتهن بقدرة العاملين فيها وحماسهم للخدمة العامة وولاؤهم لمهنة الخدمة المدنية .

وتقع مسئولية التنمية الادارية على عاتق جهاز تنظيم شئون الخدمة المدنية ويتمثل فى الدولة فى مجلس الخدمة المدنية والذى يجب أن تكون التنمية الادارية هى منطلقه الاساس لتطوير الخدمة فى البلاد [1] .

والتنمية الادارية بالتعريف السابق تتحقق بوسائل عديدة لا يمكن حصرها طالما أنها عملية تأثير على الفرد وتوجيه سلوكه فى اتجاهات محددة . فالفرد يتأثر بمحيط متسع من العادات والتقاليد والجماعات الصغيرة التى يعيش بعضها معها ... ولكن لا يصح مع ذلك القول ان التنمية الادارية هى ناتج التأثير الاجتماعى على اتساعه برغم ما فى هذا القول من صحة ومن صدق موضوعى .

لا يصح القول بذلك لو تركنا أمورنا دون روابط وهذا ما لا تتميز به الامم الحديثة . ان مايصح قوله هو أن التنمية

---

(١) يتكون مجلس الخدمة المدنية برئاسة وزير وسبعة أعضاء يمثلون وزارة المالية ودائرة شئون الموظفين وبعض العناصر الادارية والقانونية من كبار العاملين فى الدولة — ويعاون المجلس دائرة شئون الموظفين وهى الادارة الفنية المختصة بمعاونة المجلس وتنفيذ قراراته .

الادارية تتحقق بوسيلتين اساسيتين هما :

أولا : كفاءة النظم الادارية ذاتها،فهذه النظم التى يعمل من خلالها الموظفون هى خير معلم ومدرب للموظفين وتشمل الانظمة الادارية بهذا المفهوم ٠

١ - الهياكل التنظيمية

التى تتحدد وفقا لها الاختصاصات والسلطات والتى يتعلم منها الموظف ان هناك تخصص وظيفى ويصبح ذاته بمرور الوقت من المتخصصين كما أن تلك الهياكل التنظيمية اذا ماكانت وفق الاصول العلمية تنمى روح الخدمة العامة ونظامها فى نفس الفرد ٠

٢ - نظم الاشراف والتوجيه

وليست القضية فى الواقع قضية التنظيم الرسمى (أو القانون والاختصاصات والمسئوليات بقدر ماهى كذلك قضية أساليب العمل الفعلية وبالذات نوعية الاشراف الذى يخضع له المرؤوسين على كافة المستويات ٠ ان الرئيس المباشر هو معلم مهم فى حياة الموظف منه يتعلم كيف يعمل وكيف يتصرف أو منه يتعلم كيف يخطىء وكيف يعجز عن التصرف ٠

ثانيا : التدريب أثناء الخدمة ، أى بعد حصول الفرد على قدر من التعليم والتحاقه بالعمل وهنا نلاحظ أن تلك العملية الهامة تساعد على تنمية النظم الادارية وبذلك تحقق وجودا للمصدر الاول فى التنمية الادارية ، كما أن هذه الوسيلة أى التدريب تعد

طريقا رئيسيا لتنمية مهارات الموظفين واعدادهم . وتبعا للمفهوم السابق يمكن أن نناقش مسألة التنمية الادارية فى دولة الامارات العربية المتحدة ونتناول أولا الغايات التى يجب أن تسعى اليها عمليات تطوير الخدمة المدنية فى هذا المجال

الهيكل التنظيمى

من الملاحظ انه فى الوقت الحالى يوجد نقص واضح فى الجانب التنظيمى فى الجهاز الادارى وهذا النقص من مظاهره :

١ ـ عدم وجود خرائط للتنظيم أو مواصفات للوظائف أو لوائح للعمل .

٢ ـ التعدد الخطير فى المسميات التنظيمية .

٣ ـ التضخم الوظيفى وازدياد نسبة العمالة الوافدة .

وقد واجهت الدولة ذلك بدعوة الخبراء العرب والاجانب الذين قاموا باعداد بعض الدراسات التنظيمية وقدموا بعض التوصيات والمقترحات الا أن بعض هذه التوصيات قد تم تطبيقه بالفعل مثل التوصية بانشاء معهد التنمية الادارية لاعداد الكوادر البشرية والبعض الاخر لم يطبق . ونحن نرى انه من الضرورى قيام هيئة ما فى الحكومة (تفضل ان تكون الدائرة المختصة) بشئون الخدمة بتلك العملية ـ أى بتجميع كافة هذه المقترحات والدراسات

ثم البدء فى العمل على تطبيق مايصلح منها [1] .

نظام الاشراف والتوجيه

تتركز نظم الاشراف والتوجيه وتعتمد على :-

١ - وجود قانون للخدمة تتحدد بموجبه قواعد العمل .

٢ - وجود نظام موضوعى للاختيار وللتعيين يضمن الحصول على أكفأ الافراد ومن ثم يتحقق عن طريقه أكثر أساليب الاشراف موضوعية .

ونلاحظ ان الدولة قد أصدرت القانون بشأن خدمة الموظفين وقد جاء القانون شاملا لمعظم الاحكام التى تضمن حسن الاختيار وكفاءة نظام العمل الا أن هناك موضوع اللوائح التنفيذية للقانون والتى بدونها يصعب تنفيذ القانون ، الا انه قد بولغ مع ذلك فى اصدار نظم الخدمة [2] .

---

(١) راجع لنا - الادارة ومشكلاتها فى دولة الامارات العربية المتحدة ، مجلة العلوم الادارية - ١٩٧٤ .

كذلك - تقرير بعثة الامم المتحدة عن الجهاز الادارى ١٩٨٠ - ترجمة قسم الادارة العامة بجامعة الامارات العربية المتحدة ١٩٨٢ .

كذلك - تقرير معد لدائرة التخطيط فى امارة أبوظبى من المؤلف (شتاء ١٩٨٣) غير منشور عن المشاكل الادارية والتنظيمية ومنطلقات التطوير .

(٢) يوجد العديد من نظم الخدمة - بعضها للمواطنين وينقسم بدوره الى عدة نظم (للخدمة الدبلوماسية / القضائية للعاملين بالصحة ... الخ) ثم توجد نظم خدمة لكل امارة خاصة بها - ثم توجد نظم خدمة للاجانب ونظم خدمة للعمال ونظم للتقاعد .

نصل أخيرا الى أهم مطلب ملح وهو تنظيم الجهاز - جهاز شئون الخدمة ذاته اذ يحتاج تنظيم الجهاز الادارى والانطلاق بعملية التنمية الادارية الى وجود جهاز لشئون الخدمة المدنية يكون بمثابة " بيت الخبرة المحلى (Local Consultant)(1) للحكومة فى مسائل التنظيم والتنمية الادارية . وتقوم فى الوقت الحالى دائرة لشئون الموظفين فى الدولة والدوائر الشبيهة فى الامارات بهذا الدور الا أنه بدراسة اختصاصات تلك الدائرة والدوائر الشبيهة فى الامارات يلاحظ عدم اتضاح وظيفة المعاونة والاستشارة فى مسائل التنظيم الادارى والتنمية الادارية بل انها اقرب الى دائرة موظفين بالمفهوم التقليدى الذى يقوم على حفظ الملفات واتمام اجراءات الادارة أكثر من الاهتمام بعمليات التنظيم والتنمية الادارية . ونحن لا ننكر أهمية الجوانب المتعلقة باجراءات الادارة ولكننا نراها جانب واحد فقط فى وظائف أجهزة شئون الخدمة - نقصد بالجوانب الاخرى كل مايتعلق بالتنظيم الادارى والتنمية الادارية . كما تقتصر تلك الدوائر على علاقة قوية تربطها مع مجلس الخدمة المدنية الاتحادى .

كما ان هناك نقصا واضحا فى التنسيق الفعال بين دوائر شئون الموظفين فى الامارات من ناحية وتلك الدائرة فى الحكومة

---

(١) مؤسسة وايتهيد الاستشارية - انظر تقريرها عن تنظيم الجهاز الحكومى - مايو ١٩٧٢ ، علاوة بالطبع على عدد كبير من الخبراء والمستشارين العرب .

الاتحادية من ناحية أخرى ومن هنا تظهر أهمية وضرورة تنظيم شئون الخدمة المدنية على المستويين الاتحادى والمحلى (١) .

---

(١) هذه الملاحظات تكونت أثناء عمل الكاتب - على سبيل الاعارة - مستشارا لمجلس الخدمة المدنية بأبو ظبى وقد تركزت توصيات الكاتب فى مجال تطوير جهاز مجلس الخدمة المدنية على أساس تحقيق :-

أولا - تكون مجلس للخدمة المدنية على مستوى الحكومة الاتحادية تكون مهمته وضع السياسة العامة للخدمة فى دولة الاتحاد واتخاذ قرارات التنسيق بين الامارات .

ثانيا - تقوية أجهزة لشئون الخدمة المدنية على مستوى كل امارة لكى تصبح أدوات فعالة فى تطوير شئون الخدمة وتنظيمها وتحقيق التنمية الادارية الفعالة وفق السياسات التى يضعها المجلس الاتحادى للخدمة المدنية .

وقد أوصت دراستنا أن يكون جهاز الاصلاح الادارى منظم كعنصر رئيسى للمشورة للقيادة العليا وأن يظهر فى تنظيمه :

أولا - استقلال الفكر والموضوعية والقدرة على مواجهة الضغط ومقاومة التأثيرات حتى تستطيع اصدار الاحكام الموضوعية ورفع التوصيات العلمية دون أن تتأثر بأى عوامل خلاف المصلحة العامة .

ثانيا - الارتباط بالسياسة العامة للدولة وعدم التصرف فى شئون الخدمة المدنية الا فى ظل تلك السياسة العامة وتحت اشرافها حتى تظل تلك الهيئة اداه تنفيذية للسياسة العامة ولايؤدى استقلالها الفكرى الى انسلاخها عن السياسة العامة للدولة .

ورغم تكوين مجلس الخدمة المدنية الا ان الكاتب مع متابعة التجربة وفى زيارة حديثة للامارات - لاحظ الاتى :-

رغم وجود الشكل الرسمى لجهاز ادارة الخدمة المدنية الا ان فاعليته فى السيطرة على تطور التنظيم الادارى ونظم العمل تبدو ضعيفة الفاعلية فقد تضخمت المسميات التنظيمية والادارية ، كما لاحظنا .

رغم تأييد القيادة العليا للبلاد لفكرة الاتحاد وسعيها لتحقيقه فان الاجهزة الادارية على المستويات المحلية (لكل إمارة)

ولكن الواقع ان مشكلة الاصلاح الادارى فى تجربة ادارة التنمية فى دولة الامارات العربية المتحدة هى مشكلة العنصر البشرى . ان هذه الفرضية تظهر بما لا يقبل الشك من جوانب عديدة ويجب ملاحظة أن العنصر البشرى يمثل بشكل عام اللزومية الاساسية فى الجهاز الحكومى لأى دولة لان الفرد القادر هو الذى يستطيع تحويل السياسة العامة الانمائية الى واقع عملى ملموس أما الفرد غير القادر فانه مهما توافرت له الموارد لن يستطيع بأى حال استخدام تلك الموارد بالطريقة الصحيحة التى تضمن الوصول الى أهداف السياسة العامة بكفاءة ومشكلة العنصر البشرى فى الدولة النامية هى النقص الواضح فى الافراد القادرين على ادارة الاجهزة الحكومية وفق الاساليب العلمية فى الادارة .

ولكنها أى مشكلة العنصر البشرى تواجه كافة الدول النامية بدرجات متفاوتة وتعانى الامارات من تلك المشكلة كباقى الدول النامية ، ونظرا لحداثة التعليم النظامى فى الامارات فان مشكلة العنصر البشرى تبدو واضحة فى نوعية الوظائف التى يضطلع بها المواطنين حتى الان اذ ما زال عدد الذين يشغلون منهم وظائف

مازالت تنمو مما يعقد عمل الادارة الاتحادية .

. التضخم الوظيفى الكبير مع انخفاض نسبة المواطنين فى قوة العمل الحكومى .

راجع - تقرير (غير منشور) مقدم لدائرة التخطيط (مرجع سابق) من الكاتب .

عليـا محدودا [1] .

هذا الجانب من مشكلة العنصر البشري يحتاج الى معالجة خاصة حتى يمكن حصر آثاره وتلافى النتائج التى قد تترتب عليها أو على الاقل التقليل من تلك النتائج بقدر المستطاع ونقصد بذلك المعالجة فى الاجل القصير والمتوسط حيث ان الدولة تعالج المشكلة فى الاجل الطويل بالاسلوب العلمى الوحيد المتاح ، الا وهو التوسع فى التعليم وهذا يعكس ادراك واع من القيادات العليا فى الدولة لاهمية العنصر البشري فى عمليات التنمية . كما أن هذه المشكلة مشكلة العنصر البشري يجب النظر اليها فى اطارها الصحيح أى فى اطار الطموح والمبادرة اللذين يميزا السياسة العامة للبلاد . ان القيادة العليا فى دولة الامارات العربية المتحدة كان امامها خيارين [2] :

---

(١) تمثل مشكلة الندرة السكانية اهم اسباب العديد من مشاكل دولة الامارات ـ فمن ناحية يبلغ عدد السكان حوالى المليون منهم حوالى ٢٥ ٪ فقط من المواطنين .

راجع ـ وزارة التخطيط فى دولة الامارات ـ الملامح الرئيسية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية ـ أبوظبى ١٩٨٢ .

(٢) من الصعب امام الثروة الاقتصادية المتزايدة ان تتوقف مشاريع الانماء أمام العجز فى العنصر البشري ـ نلاحظ ان عدد السكان عند بدء الاتحاد لم يزد عن مائتى الف والزيادات الهائلة فى السكان تعكس التوسع فى مشروعات التنمية والاعتماد المتزايد على العمالة الوافدة .

الاول : هو ارجاء مشاريع الانماء الى ان يتوفر العنصر البشرى القادر على ادارتها .

الثانى : هو البدء فى مشاريع الانماء ومنها مشاريع انماء الانسان (بالتعليم وغيره) [1] والاستعانة بقدر الامكان بالكفاءات الادارية الفنية من خارج البلاد .

وقد اختارت القيادة العليا البديل الثانى وهو اختيار كافة الدول النامية التى تعى قيادتها مسئوليتها الوطنية وعيا صحيحا .

وقد أدى ذلك الى ازدياد عدد السكان ـ كما لاحظنا ـ مع تناقص شديد فى نسبة المواطنين الى المجموع ـ وبالتالى الى مجموع القوى العاملة حيث يصل المواطنين الى ١٥ ٪ من اجمالى قوة العمل وهى تميل الى التناقص .

ان الهيكل الادارى يشغله الى حد كبير موظفين من غير أبناء البلاد ويمثل هؤلاء الموظفين (٢٨) جنسية مختلفة يمثلون أكثر من ٦٨ ٪ من اجمالى العاملين فى الاجهزة الادارية الاتحادية ويبلغ اجمالى العاملين فى الاجهزة الادارية للدولة حوالى أربعين الف موظف .

---

(١) نمى التعليم فى الدولة نموا هائلا كما يتضح من ملاحظة ميزانية العليم فهى تصل الى حوالى ١٠ ٪ من اجمالى ميزانية الدولة فى الفترة من ٧٢ الى ١٩٨٢ ـ كما ازداد عدد طلاب المدارس من أقل من خمسة الاف طالب وطالبة قبل ١٩٧١ ليصل فى مطلع الثمانينات الى أكثر من ١٢٠ الف طالب وطالبة ـ كما أن التعليم الابتدائى الزامى للجميع ومجانى لكافة المراحل ، وقد تم افتتاح جامعة الامارات فى مدينة العين سنة ١٩٧٧ وتزايد عدد كلياتها وطلابها حتى وصل الى ما يقارب الاربعة الآف تضمهم ثمانية كليات وتستمر الدولة ـ مع كل ذلك ـ فى ايفاد البعثات من ابناء الدولة لاستكمال تعليمهم فى الخارج .

<u>راجع لذلك</u>

ـ التقارير السنوية لوزارة التربية والتعليم فى دولة الامارات العربية المتحدة .

ـ وزارة التخطيط ـ الخدمات الاساسية فى دولة الامارات العربية المتحدة ـ ديسمبر ١٩٨١ .

عدد العاملين بالوزارات الاتحادية في ديسمبر ١٩٨١

الوزارة	الموظفون من المواطنين	نسبتهم ٪	الموظفون من غير المواطنين	نسبتهم ٪	الاجمالى
التربية والتعليم والشباب	٥٢٩٢	٧٣ر٢٩	١٢٥٠٧	٢٧ر٧٠	١٧٧٩٩
الصحة	٢٣١٦	٧٩ر٢٠	٨٨٢٣	٢١ر٧٩	١١١٣٩
الاعلام والثقافة	٣٨٤	٩٦ر٢٥	١٠٩٥	٠٤ر٧٤	١٤٧٩
الداخلية	٥٢	٢١ر٨٠	٥٨٢	٧٩ر٩١	٦٣٤
الماء والكهرباء	٨٧٠	١٨ر٤٧	٩٧٤	٨٢ر٥٢	١٨٤٤
الاشغال العامة والاسكان	٣٩٥	٦٦ر٥٧	٢٩٠	٣٤ر٤٢	٦٨٥
الزراعة والثروة السمكية	٨٤٧	٩٧ر٧٣	٢٩٨	٠٣ر٢٦	١١٤٥
المواصلات	٤٦٣	٩٢ر٤٣	٥٩١	٠٨ر٥٦	١٠٥٤
الخارجية	٣٦٤	٣٣ر٥٨	٢٦٠	٦٧ر٤١	٦٢٤
العدل والشئون الاسلامية	٣٣٤	٦٨ر٣٥	٦٠٢	٣٢ر٦٤	٩٣٦
العمل والشئون الاجتماعية	٥١٤	٨٥ر٦٣	٢٩١	١٥ر٣٦	٨٠٥
المالية والصناعة	١٦٣	٦٧ر٣٢	٣٢١	٣٣ر٦٦	٤٨٤
الدولة لشئون مجلس الوزراء	٣٠٩	٤٢ر٦٢	١٨٦	٥٨ر٣٧	٤٩٥
التخطيط	٥٩	٢٠ر٢٩	١٤٣	٨٠ر٧٠	٢٠٢
الاقتصاد والتجارة	٢٠	٠٩ر٣٤	٥٨	٩١ر٦٥	٨٨
البترول والثروة المعدنية	١٧	٦١ر٢٣	٥٥	٣٩ر٧٦	٧٢
رئاسة مجلس الوزراء	٢٣	١٤ر٨٢	٠٥	٨٥ر١٧	٢٨
ديوان نائب رئيس مجلس الوزراء	٢٧	—ر٥٠	٢٧	—ر٥٠	٥٤
وزارة الدولة لشئون المجلس الاعلى	٠٧	٦٦ر٤٦	٠٨	٣٤ر٥٣	١٥
وزارة الدولة	٠٢	٣٣ر٣٣	٠٤	٦٧ر٦٦	٠٦
دائرة التشريفات والضيافة	٦٦	٠٨ر٢١	٢٤٧	٩٢ر٧٨	٣١٣
المجموع	١٢٥٣٤	٤١ر٣١	٢٧٣٦٧	٥٩ر٦٨	٣٩٩٠١

ونستطيع أن نضيف الى ذلك عدد العاملين فى " الادارة المحلية " الخاصة بكل امارة على حدة وقد قدر أحد اساتذة الادارة عددهم بحوالى ستون الف ليصل احمالى العاملين فى الاجهزة الادارية حوالى مائة الف (١) .

وللمشكلة البشرية جانب ثانى هام وهو المتعلق بنوعية القيادات التنفيذية فى كثير من الادارات حيث تقل عن المواصفات المطلوبة أو تزيد عن العدد المطلوب ، كما يظهر تضخم فى عمالة المستويات الدنيا لوظائف الخدمات المعاونة (٢) مما ينعكس فى وجود مظاهر سلبية ومرضية للادارة من وجود " حيش " ضخم من السعاة و" الفراشين " وحملة " اكواب الشاى والقهوة " - كما يظهر للمشكلة البشرية جانب آخر وهو النزعات الاقليمية ونظام القيم الذى يجعل بعض المواطنين يتركز ولاؤه لا للدولة بل لقبيلة أو جماعة قبلية كما يجعل بعض المواطنين يستنكف من القيام ببعض الاعمال الادارية (الكتابية مثلا) مما يدفع بالمزيد من العمالة الوافدة الى مواقع ادارية بمكن بسهولة شغلها محليا (٣)

والمشكلة البشرية هى جوهر نموذج " التنشئة الادارية " وهى مشكلة لايتأتى لها الحل العلمى من منطلقات ادارية فقد بل لابد

---

(١) يراجع دراسة للدكتور عامر الكبسى - الادارة العامة والتنمية بدولة الامارات العربية المتحدة - الطبعة الاولى ١٩٨٢ - ص ٦٥ .

(٢) راجع تقرير الامم المتحدة المشار اليه .

(٣) د. نادر فرجانى - سياسات الهجرة وتغيرات السكان وقوة العمل فى دولة الامارات - ندوة تجربة دولة الامارات / بيروت ١٩٨١ .

من الاهتمام بمسائل التنمية السياسية وتنويع الاقتصاد القومي وتطوير نظم القيم والعادات فكل هذه معا هى نظم محققة لاهداف السياسة العامة الانمائية - والدرس الذى يجب ان نستخلصه من نماذج التنشئة الادارية هو استحالة تحقيقها دون توافر الاطار السياسى / الاجتماعى / الثقافى الملائم .

ان ادارة التنمية تفرز مجتمع كثافته السكانية من غير المواطنين (Non Nationals) حيث ان القوى العاملة الوافدة تأتى تدريجيا بأسرها للاستقرار - ويقدر تقرير علمى هام ان عدد السكان من غير المواطنين يمكن أن يصل الى عشرة مليون على نهاية ١٩٨٥ (١) .

ان الطفرة الهائلة فى الدخل من البترول ترتب عليها طفرة أخرى فى استيراد العمالة - ورغم ماتؤديه هذه العمالة من وجهة نظر ادارة التنمية للامارات ولغيرها من نماذج ادارة التنمية الشبيهة - الا ان الاثار السياسية والاجتماعية لهذا التركيب السكانى الغريب يواجه الان تلك البلدان بمسائل خطيرة للغاية ، خصوصا فى ظل مايبدو أنه عدم نجاح نظام التعليم تماما فى تغيير نظام القيم الاجتماعية ، مما يعوق عملية التنشئة الادارية .

---

(١) Manpawer & International Laber Migration in the Middle East & North Africa-a world bank Publication .
Ibid .

الفصل الثامن

نموذج مقترح
للتدريب فى ادارة التنمية
سلطنة عمان

التنمية

لايمكن تحقيق تنمية فعالة الا مع توافر الاجهزة الادارية ذات الكفاءة - وتشهد سلطنة عمان منذ ١٩٧٠ نهضة تنمية شاملة يحتل التعليم والتدريب فيها مكانا بارزا - وذلك بهدف توفير الكوادر اللازمة لادارة التنمية فقبل ١٩٧٠ لم يكن للتعليم الرسمى وجود (تقريبا) اذ لم يزد عدد التلاميذ عن الف تلميذ فى ثلاث مدارس فقط - وقفز هذا الرقم سنة ١٩٨٠ الى مايقارب المائة الف تلميذ فى كافة مراحل التعليم يدرسون فى اكثر من ثلاثمائة وستون مؤسسة تعليمية حديثة ، أن سلطنة عمان قد تبينت بذلك حقيقة ان ادارة التنمية هى مسألة بشرية بالدرجة الاولى - وهذا أمر يعبر عن استراتيجية ناجحة لادارة التنمية .

وتهتم سلطنة عمان الى جانب الاتجاه نحو تدعيم نظم التعليم الى تنمية البرامج المتخصصة فى تدريب الموظفين وذلك لزيادة نسبة هؤلاء فى أعمال الادارة المختلفة ولرفع كفاءة الاداء - ومن أهم المؤسسات التدريبية فى السلطنة معهد الادارة العامة والذى يتولى اعداد برامج متنوعة للادارة العليا والوسطى و التخصصية

والذى يأمل فى التوسع فى عملياته التدريبية لتواكب خطط الانماء القومى للبلاد [1] - والتى تعكس صحوة حضارية لهذا القطر ذا التاريخ العريق .

وتتهيأ لسلطنة عمان علاوة على تاريخها العربى المتميز فرص جيدة للنمو الاقتصادى حيث يمكن ان تزدهر الزراعة على سفوح الجبال والوديان فى مناطق عديدة اهمها الظاهرة والباطنة - كما استطاع اهالى البلاد منذ القدم تصميم والافادة من المياة الجوفية - ويوجد اضافة لكل ذلك امكانات هائلة للثروة المعدنية كالبترول والنحاس [2] .

ونركز فى هذا النموذج على العنصر البشرى من الكوادر الوظيفية والاسلوب الملائم - فى اعتقادنا - لتحقيق تنشئة ادارية فعالة وذلك مع اخذ العناصر الاخرى فى الاعتبار - ان النموذج العمانى يمثل فى الفصل الحالى مقترحات علمية أكثر من تقديمه للواقع الفعلى وذلك فى مجال اعداد الكوادر البشرية اللازمة لادارة

---

(١) سميرالهجرسى - التدريب كنظام- تطبيقا على الخطة القومية للتدريب فى السلطنة (١٩٨٢ - ١٩٨٥) مجلة الادارى - تصدر عن معهد الادارة العامة فى مسقط-العددالثالث عشر-مايو١٩٨٣ .

(٢) رضا جواد الهاشمى : الافلاج ، من مشاريع الارواء العربية القديمة- مجلة كلية الاداب - ١٩٧٦ - ص ١٥ - ٤٠ .

كذلك د . ج . ى . ولكنسون - التغير فى حياة قرية عمانية فى كتاب التطور الاجتماعى فى اقطار الخليج العربى - مركز دراسات الخليج العربى - جامعة اكستر / المملكة المتحدة .

التنمية - ونود بتقديم ذلك النموذج ان يكون بمثابة تعليق علمى متخصص على تجربة دولة الامارات العربية المتحدة مع ملاحظة الفروق بين التجربتين وأهم تلك الفروق :-

• ان النموذج العمانى يعبر عن مجتمع دولة عربية قديمة له سماته المميزة .

• ان النموذج العمانى يمثل اقتصاد قابل - ابتداءا - للتنوع مما يمثل فرصا أكبر امام ادارة التنمية العمانية .

• ان النموذج العمانى يتسم بايجابية سكانية - كذلك - سواء من حيث وجود الكوادر المتعلمة أو المؤسسات التعليمية أو التراث الحضارى .

ويجب أن يلاحظ القارىء اننا لانقدم نموذجا افتراضيا ، بل نموذجا قابل للتطبيق لانه يقوم مستندا على تجاربنا فى التنمية الادارية فى نماذج ادارة التنمية .

ولكن تظل العبرة دائما ليس فى الاعلان عن نوايا التنمية أو فى الاخذ باحدث اساليب الادارة أو الاصلاح الادارى - انما تكون العبرة فى النهاية فى نجاح ادارة التنمية فى تحقيق نتائج ايجابية فى مجال التنمية . ويبدو لنا من مقارنات الجدول التالى ان سلطنة عمان تحقق نتائج لابأس بها بملاحظة انها ليست من الدول النفطية الغنية .

معدلات النمو الاقتصادى فى بعض دول
الدراسة ودول أخرى شبيهـــــه
١٩٧٦ – ١٩٨٥

الدولة	سنة الاساس	العملة	اعلى معدل للنمو (النسبة)	ادنى معدل للنمو (النسبة)
البحريـــــن	١٩٧٧	دينار بحرينى	٢ ر ١١	٦ر٨
مصـــــــر	١٩٧٥	جنيه مصــرى	٤ ر ٨	١ر٦
الاردن	١٩٧٥	دينار أردنــى	٢ ر ٧	٤ ره
الكويـــــت	١٩٧٥	دينار كويتــى	٦	٦ره
سلطنة عمان	١٩٧٥	ريال عمانـــى	٧ ر ٤	٧ ر ٤
السعوديـــة	١٩٦٩	ريال سعــودى	٦ر١٠	٦ر٨
الســـودان	١٩٧٥	جنيه سودانــى	٨ر٤	٧ر٣
سوريـــــا	١٩٧٥	ليرة سوريـــة	١ر٦	٤ر٤
الامـــارات	١٩٧٥	درهـــــــم	٦ر١١	٤ر٩

المصدر Manpawer & International Labar Migration in the Middle East and North Africa, A world Bank Publication - Ibid, P . 12 .

وسوف نقدم الان نموذج مقترح للتنمية الادارية فى عمان .

العنصر البشرى فى ادارة التنمية

يقوم العنصر البشرى باهم الادوار فى ادارة التنمية – اذ انه من الثابت علميا أنه لو توافرت الامكانيات المادية دون وحـــود

الكوادر البشرية القادرة تكون فرصة الدولة النامية فى تحقيق اهداف التنمية اقل بكثير مما لو توافرت لها كوادر بشرية قادرة مع ضعف فى الامكانيات المادية . ان الانسان القادر يستطيع عن طريق الادارة الرشيدة ان يواجه النقص فى الامكانيات المادية ، كما أن المدير غير الكفء يمكن بالادارة السيئة التى ينتهجها أن يبدد الموارد ويضيع الطاقات . كما أنه من المعروف بداهة ان علم الادارة يبحث فى استخدام الموارد المتاحة .

وان أى مدير فى أى موقع يعمل على توجيه ماهو متاح وهو دائما أقل من ماهو مرغوب فيه من الموارد .

ان ادارة التنمية تعنى بالدرجة الاولى القدرة على الاستخدام الكفء والفعال لما هو متاح من موارد لتحقيق أهداف التنمية ضمن الاطار العام الملائم من الاولويات . وهذه المسألة تضع العنصر البشرى على رأس محددات النجاح فى ادارة التنمية .

ومن هنا تظهر أهمية التعليم والتدريب فى برامج التنمية للبلدان النامية التى تأخذ مسائل التنمية على محمل جاد ، لانه خلال تدعيم وتطوير برامج التعليم والتدريب يمكن تدعيم ادارة التنمية ـ وهذا مايؤكد أهمية التنمية الادارية .

التنمية الادارية

توجد تعاريف عديدة للتنمية الادارية ، منها أنها " الخطط والسياسات والبرامج التى تستهدف زيادة فاعلية العنصر البشرى فى

ادارة التنمية من خلال اكساب هذا العنصر مهارات حديثة تدعم قدراته على ادارة التنمية فى ضوء الموقف الاجتماعى والاقتصادى الواقعى للبلاد .

ويمكن مناقشة هذا التعريف بتحليل مكوناته :

أولا : الخطط والسياسات - لابد من أن يكون للتنمية الادارية مجموعة أهداف يتم ترجمتها الى مخططات وسياسات علمية وقابلة للتنفيذ . وأهداف التنمية الادارية هى فى الواقع " وسائل " لاهداف أعلى هى أهداف السياسة العامة كما يظهر من الشكل التالى :-

مثلا : تنمية الزراعة (هدف للسياسة العامة للتنمية)	أهداف السياسة العامة لتحقيق التنمية القومية ↓	الاهداف
مثلا: اعداد الكوادر البشرية للادارة الزراعية (هدف للتنمية الادارية)	وسائل لتحقيق هذه الاهداف منها خطط التنمية الادارية	↓ الوسائل

اهداف خطط التنمية الادارية هى وسائل للسياسة العامة .

خطط التنمية الادارية كأحد أهم وسائل السياسة العامة تستلزم من مخطط التنمية الادارية أن يتفهم أهداف السياسة العامة وأن يضع مخططاته على أساس تدعيم تلك الاهداف بوضع البرامج الكفيلة

بتنظيم امكانيات ادارة التنمية - وخطة التنمية الادارية لذلك هى حدث مستقبلى بالدرجة الاولى اذ أنها فى الواقع تجهيز ادارى لازم لاستقبال خطط التنمية ولايمكن أن يكون حدث ناجح الا لو أثبت قدرته على الاستقبال الفعال لاهداف السياسة العامة ، ومن هنا يجب أن تمتلك أجهزة التنمية الادارية وسائل جمع المعلومات وتجديدها وتطويرها . كما يجب أن تمتلك قنوات اتصال فعالة مع اجهزة رسم السياسات القومية - وفى المقابل لابد من تحقيق التناسق والتكامل بين تلك الاجهزة من ناحية والمؤسسات التعليمية من الناحية الاخرى .

ثانيا : برامج التنمية الادارية :

وهى مجموعة متكاملة من الانشطة المحققة للخطط والسياسات ، وتشمل بالذات :-

١ - برامج تدريب نمطية لمستويات الادارة المختلفة خصوصا المباشرة والتنفيذية .

٢ - برامج تدريب متخصصة (Specialised) مصممة لمواجهة احتياجات ادارات بذاتها .

٣ - برامج متدرجة (Up-graded) وهى برامج طويلة نسبيا يلتقى معها الموظف على عدة فترات .

٤ - برامج للادارة العليا تخاطب احتياجات قيادات الجهاز الادارى الى مناقشة بعض المسائل العامة فى اطار علمى وعملى .

وتحتاج امثال البرامج السابقة الى تطبيق محموعة من الاساليب الحديثة التى يتم انتقاء كل منها بما يتلائم مع احتياجات كل برنامج والتى تدخل عليها التعديلات والتطوير حسب تطور كل برنامج وحسب ماتوضحه نتائج التقييم .

ثالثا : المهارات الحديثة :

تشمل المهارات الحديثة العديد من المهارات الا أنه يمكن تقسيمها الى عدة مجموعات هامة هى :-

١ - مهارات حديثة تخصيية أى تتفاوت من قطاع الى آخر مثل(مهارات الزراعة و الانتاج ... الخ) .

٢ - مهارات نظم المعلومات و الاتصالات والحفظ .

٣ - مهارات التنظيم و الاساليب .

٤ - مهارات الشراء والتخزين و الادارة المالية .

٥ - مهارات ادارة المكتب .

٦ - مهارات اتخاذ القرارات على المستويات العليا فى الادارة .

وتتمثل المحموعات السابقة فى العديد من التخصصات العلمية والمهنية - الا انها جميعا يجب ان تعبر عن الموقف العملى للبلاد .

رابعا : الموقف الاجتماعى و الاقتصادى للبلاد

لا تتحقق التنمية الادارية فى فراغ وانما فى اطار واقع اجتماعى و اقتصادى وسياسى لايمكن تجاهله - وهذا يفع تعريف

التنمية الادارية فى اطاره الصحيح اذ أن النجاح فى النهاية هو مسألة القدرة على تطويع العلم بطريقة تحترم الواقع المحلى ـ ولا تكون مجرد عمليات " نقل " .

ادارة التنمية الادارية فى سلطنة عمان

ومن هنا تحتاج التنمية الادارية الى اداة فعالة للتخطيط والتنفيذ ـ وهناك بعض الجوانب الهامة فى تنظيم وادارة التنمية الادارية [1] .

ان عمليات التنمية الادارية يجب أن تقوم على السلطة الادارية الاستشارية (Staff) والمفروض نظريا أن لا يتدخل عمل هذه الادارة مع سلطات الرؤساء التنفيذيين . وان يكون هؤلاء الاخيرين هن المسؤوليين عن اداءهم لأعمالهم وبهذا المفهوم يكون التنمية الادارية بمثابة هيئة استشارية دون أن يترتب على ذلك أى تعارض مع تنظيم الجهاز الادارى .

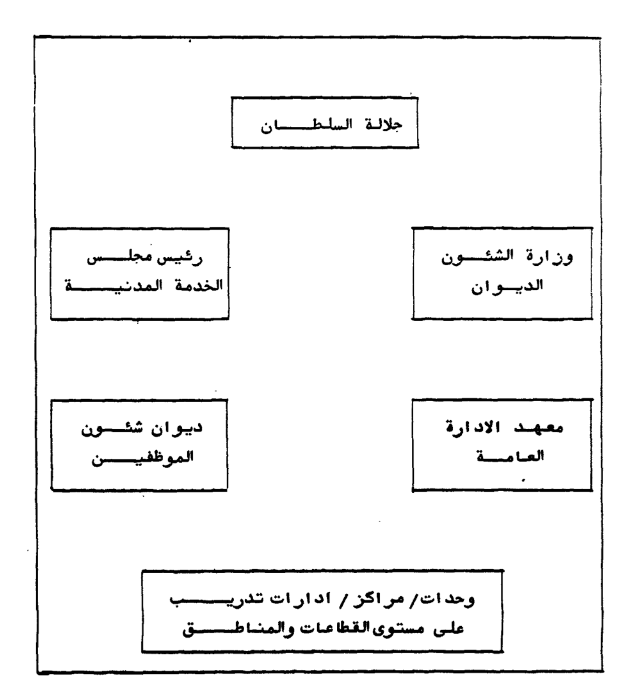
فالهيئات الاستشارية ، لاتقلل أو تعدل فى سلطة أومسئولية ادارة المنظمة ولا فى حاجتها الى المشورة فى أداء مهامها ، بل أن نشاط هذه الهيئات يعتمد الى حد كبير على الاداء المثمر الفعال للادارة .

---

(١) راجع الفصل الخامس .

ولكن مع ازدياد أهمية عمليات التنمية الادارية ، يتم اللجوء الى استخدام السلطة الوظيفية على نطاق أوسع ، أن السلطة الوظيفية تصبح الاداة المتيسرة لتحقيق الدور المتزايد الاهمية للتنمية الادارية في الجهاز .

ويظهر من الشكل التالى التنظيم الحالى لادارة التنمية الادارية في سلطنة عمان .



ويظهر من الشكل السابق ان اهم ادوات التنمية الادارية هى :

١ – وزارة شئون الديوان السلطانى .

٢ – رئيس مجلس الخدمة المدنية .

٣ – معهد الادارة العامة .

٤ – ديوان شئون الموظفين .

٥ – وحدات التدريب على مستوى القطاعات والمناطق المختلفة .

مقترحات للتطوير

ومن المفيد فى هذه المرحلة ان نطرح مقترحات مبدئية للتطوير منها :–

* التلاحم مع التجارب العالمية والعربية فى التنمية الادارية للافادة مما توصت اليه هذه التجارب العالمية مع اتاحة الفرصة لتنفيذ بعض البرامج خارج السلطنة [1] .

* تنسيق عمليات التنمية الادارية مع عمليات التعليم بما يؤدى الى توفير فى النفقات وتدعيم لنشاط كل من التعليم والتدريب .

---

(١) يفيد فى ذلك الدراسة العلمية لاحتياجات ادارة التنمية من العمالة – وفى دراسة حديثة للبنك الدولى اقترحت هذه الدراسة الاحتياجات حسب الجدول التالى :–

* تكوين لجنة عليا للتنمية الادارية أو مجلس للتنمية الادارية يضم رؤساء الاجهزة المعنية الادارية خصوصا تلك التى بينها الشكل السابق مع رؤساء المؤسسات التعليمية الرئيسية فى الدولة . ويجب أن يكون هذا المجلس لصيق الصلة مع مجلس الخدمة المدنية ومع وزارة شئون الديوان .

نوعية احتياجات العمالة المتوقعة فى عمان (سنة ١٩٨٥)

المستوى الفنى	العدد والنسبة المئوية المتوقعة سنة ١٩٨٥	
	العدد (بالالف)	النسبة المئوية
- فنى ومهنى	٣٤	٣١ر٧
- عمال ماهرة وعمالة مكتبية	٥٥ر١	٥١ر٦
- عمالة غير ماهرة	١٧ر٩	١٦ر٧
مجموع	١٠٧ر٠	١٠٠ر٠

المصدر : Maprawer & International Laber,Migration in the Middle East & North Africa - a world Bank Publication Ibid- P . 34 .

الفصل التاسع

التنشئة الادارية

(الكويت)

الجهاز الادارى

نقدم عرفا مبسطا لنموذج خليجي فى ادارة التنمية يشبه نموذج الامارات والذى وضعناه تحت مسمى " التنشئة الادارية " - والكويت من أقدم اقطار الخليج العربى الجديدة (الامارات/البحرين/ قطر) التى أظهرت أهمية البترول ودوره فى التنمية كما هى - من أغنى الدول المنتجة للبترول فقد قفزت عوائد البترول من حوالى ٣٩٠ مليون دينار كويتى سنة ١٩٧٠ الى مايزيد عن ٦ر٥ بليون دينار كويتى سنة ١٩٨١ يوجه الجانب الاعظم منها الى التنمية (١) .

ويمكن اعتبار الادارة العامة أداة أساسية فى ادارة التنمية فى الكويت مثلها كباقى البلدان البترولية العربية وقد أنعكس ذلك على التطور فى حجم الادارة العامة - اذ يبلغ عدد العاملين

---

(١) مجلس التخطيط - دولة الكويت - مشروع خطة التنمية الخمسية - (١٩٧٧/١٩٨١) .

كذلك : د. محمد توفيق صادق - التنمية فى الاقطار المنتجة للنفط فى الجزيرة العربية - البحرين - الاجتماع السنوى الثانى - (٢٤ - ٢٦ من ديسمبر سنة ١٩٨٠) .

فى الجهاز الادارى (١٩٨١) أكثر من ١٥٠ الف حوالى ٧٠ ٪ منهم من غير الكويتيين [1] ـ ويمثل العاملين حوالى ١٠ ٪ من احمالى عدد السكان وهى نسبة عالية جدا بالمقارنة مع المستويات العالمية ولكنها متقاربة مع النسب فى البلدان النامية بشكل عام والعربية بشكل خاص [٢] . وينعكس النمو فى الادارة العامة كذلك فى تضخم عدد الاجهزة الادارية وتنوعها ـ اذ يتكون الحهاز الادارى الكويتى من التقسيمات التالية :ـ

أولا ـ المنظمات المصلحية (Departmental Organization) :

وتتمثل فى عدد من الوزارات يضمها جميعا مجلس للوزراء ويساندها عدد من اللجان الوزارية .

ثانيا ـ الاجهزة المركزية (Central Orgnizations) :

وتتمثل غالبا فى عدد من أحهزة الرقابة والمشورة ومن أهمها :ـ

---

(١) د. ناصف عبدالخالق ، دراسة تقييمية لدور ديوان الموظفين الكويتى فى تطوير الجهاز الادارى للدولة ـ مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد الاول / مارس ١٩٨٣ ـ ص ٢٠ .

(٢) راجع لنا ـ ادارة التنمية والاصلاح الادارى ـ دار المعارف ١٩٧٩ ـ حيث نلاحظ ثبات هذه النسبة حول ٤ ٪ فى المملكة المتحدة مع ارتفاعها الشديد فى دولة كاليمن أو مصر .

وتصل النسبة الان فى مصر الى حوالى ١٠ ٪ بالنسبة لاجمالى عدد العاملين فى الحكومة والقطاع العام الى اجمالى عدد السكان ـ حيث تصل الى حوالى أكثر من ٤ مليون مع تعداد سكان مصر حوالى ٤٤ مليون .

أ ـ مجلس الخدمة المدنية .

ب ـ مجلس الدفاع الاعلى .

حـ ـ ادارة الفتوى والتشريع .

د ـ صندوق الكويت للتنمية .

هـ ـ المجلس الاعلى للبترول .

ثالثا ـ المنظمات المحلية (Local Organzation) :

ويتمثل فى منظمات بلدية ومحافظات (أربعة محافظات وبلدية) .

رابعا ـ المنظمات ذات الاستقلال المالى والادارى

(Autonomous Oerginzations)

وهى تشبه المؤسسات العامة المنتشرة فى البلدان النامية حيث يكون لها نظمها المستقلة عن نظام الخدمة المدنية والتى تمنح ادارتها قدرا من الاستقلالية ـ ومنها مؤسسة التأمينات الاجتماعية ومؤسسة البترول الكويتية وعدد من الهيئات العامة كالهيئة العامة للاستثمار .

ادارة التنمية ومشاكلها العاجلة

ينطبق على الجهاز الادارى الكويتى مفهوم ادارة التنمية (Development Administration) الى حد كبير ـ فهو الاداة الرئيسية للتنمية . وان أصدق دليل على ذلك فى رأى البعض هو أن

نسبة مساهمة الحكومة فى تكوين رأس المال الثابت فى الكويت أكبر بكثير من نسبة مساهمة القطاع الخاص بالمقارنة مع دولة بترولية عربية كبرى هى المملكة السعودية (١) . ولكننا قد ننظر الى الامر من زاوية أخرى وهى أهمية تدعيم وتنمية دور القطاع الخاص فى التنمية - بل ان هذا يجب ان يكون أحد اهداف ادارة التنمية تحقيقا لتنويع مصادر التنمية وتدعيما لقدرات الاقتصاد الوطنى خصوصا فى البلدان النامية البترولية حيث ان استمرار الاعتماد على " الحكومة " يعنى - الى حد كبير - استمرار الاعتماد على النفط .

كما يمكن اضافة الى ذلك القصور فى تحقيق بعض الاهداف الاجتماعية فى كثير من النواحى - مثل مساهمة المرأة فى الحياة العامة وفى الادارة (٢) . أو تحقيق عدالة اجتماعية - أو التنمية السياسية .

ومع ذلك يجدر الاشارة الى بعض ايجابيات ادارة التنمية فى الكويت وأهمها ازدياد الاستثمار فى التعليم - اذ يبلغ مجموع

---

(١) د . محمد توفيق صادق : التنمية فى الاقطار المنتجة للنفط فى الجزيرة العربية : بين عائدات النفط وادارة التنمية (البحرين ، الاجتماع السنوى الثانى ، ٢٤ - ٢٦ ديسمبر ١٩٨٠) - ص ٤١ .

(٢) يشير أحد الباحثين الى انه حتى منتصف السبعينات كان ١٢ ٪ من مجموع سكان الكويت يعيشون فى (العشيش) أى العشش د . ناصف عبدالخالق - دور المرأة فى ادارة التنمية - مجلة العلوم الاجتماعية - العدد الرابع - ديسمبر ١٩٨١ .

السكان الملتحقين بمراحل التعليم المختلفة ٢٩ ٪ من احمالى عدد السكان (١) . ويبدو لنا أهمية محدد التعليم فى التنشئة الادارية فى نماذج ادارة التنمية " البترولية " وهو اتجاه صحى الى درجة كبرى - ولكن لابد ان ننظر الى ذلك المحدد من منظور هام وهو نتائجه بالنسبة لادارة التنمية بشكل خاص وللتنمية بشكل عام (٢) .

ومن أهم مؤشرات قياس تلك النتائج هو حساب درجة مساهمة الكويتيين فى قوة العمل .

ان اخطر مشكلة هى انخفاض نسبة مساهمة الكويتيين فى قوة العمل فقد كانت ٣٠ ٪ سنة ١٩٧٥ وانخفض الى ٢١ ٪ سنة ١٩٨٠ وتمثل قوة العمل من الكويتيين سنة ١٩٨٠ ١٨ ٪ من احمالى السكان الكويتيين - وهذا يعنى اما ان التعليم لم يحقق نتائج بالنسبة لزيادة مساهمة ابناء البلاد فى قوة العمل أو ان التطور فى مشروعات التنمية مازال يتسوعب المزيد من العمالة الوافدة مما يودى الى انخفاض مستمر لنسبة الكويتيين فى قوة العمل الاحمالية

---

(١) تمثل المرأة اقل من ١٩ ٪ من القوة العاملة فى الجهاز الادارى الكويتى رغم زيادة إعتماد ادارة التنمية على الوافدين ونمو حجم العمالة ورغم ازدياد نسبة التعليم للفتاة الكويتية بل وازديادها بالمقارنة مع البنين .

المرجع السابق ص ١٩ / ٢٢ .

(٢) مازال حوالى نصف السكان أميين .

المتزايدة ونلاحظ بالنسبة للجهاز الاداري ان نسبة العمالة الكويتية فيه هي ٤٠ ٪ [1] ومن بين غير الكويتيين فان نسبة ٩٠ ٪ من الوافدين من ابناء البلاد العربية وهو مايخفف الاثار السلبية لمشكلة تعدد انماط وسلوكيات الادارة [2] الا اننا نلاحظ مع ذلك تعدد جنسيات القيادة اذ ان ٥٢ ٪ من شاغلي وظائف (الدرجة الاولى والثانية) من غير الكويتيين - وتبين لنا دراسات البنك الدولي ازدياد حاجة الكويت من العمالة الوافدة حتى في حالة ابطاء خطط التنمية الاقتصادية ، وهو مايستلزم ايجاد الصيغة الملائمة للتعايش الاجتماعي للتركيب السكاني المتنوع [3] .

ويمكن الاشارة الى ثلاث سلبيات خطيرة تواجه ادارة التنمية فأولها هو النزعة الاستهلاكية الخطيرة التي أصبح يتصف بها المجتمع الكويتي والتي تفسر لنا كثير من الظواهر المرضية في ادارة التنمية المتعلقة بالانتاجية والعزوف عن العمل بين ابناء البلاد [4] ، والمشكلة الثانية هي " الواسطة " [5] - أو اعتماد

---

(١) عيسى ياسين - تركيبة القوى العامة في الادارة في الكويت دراسة مقدمة الى ندوة التطوير الاداري في الكويت - مؤسسة الكويت للتقدم العلمي وجامعة الكويت - ٢١ - ٢٢ نوفمبر ١٩٨٢ ، ص ١٨ .

(٢) ديوان الموظفين - التقرير السنوي لسنة ١٩٨١ .

(٣) دراسة البنك الدولي - مرجع سابق .

(٤) فيصل السالم - الخدمات الحكومية في الكويت - جامعة الكويت ١٩٨١ .

(٥) محمد غانم الرميحي - أثر الظروف البيئية على الادارة - دراسة مقدمة الى الندوة الثانية للادارة العليا - المعهد العربي للتخطيط الكويت ٢١ - ١٩٧٥/١٢/٢٤ .

النظام الادارى بشكل خاص والنظام الاجتماعى بشكل عام على الروابط الاجتماعية و " الواسطة " الى درجة كبرى مما يقوى التنظيم غير الرسمى ويقف عقبة امام تحقيق تنمية ادارية مؤسسة على الدعامات العلمية (1) . وأخيرا امامنا طبيعة النظام السياسى العشائرى والقبلى فى أصوله وجذوره والذى يسعى الى التحديث (Modirnization) ـ والذى يواجه مجموعة من القيم الراسخة التى تبعد عن افسام مجال مناسب للمؤسسات السياسية المختلفة والتى تنحو الى تضييق عمليات التشاور وقصرها على المؤسسات العشائرية مما يضعف الرقابة على ادارة التنمية ويترك المجال واسعا امامها لعدم الاخذ بالاساليب العلمية .

ونلاحظ ان الوسيلة التعلمية فى نماذج " التنشئة الادارية " البترولية يقلل من الافادة منها عدم القدرة على تطوير نظام القيم الاجتماعية " Sacial - Value System " ـ وضعف عمليات التنمية السياسية (Political Development).

---

(1) محمد عفيفى حمودة ـ مشاكل التنمية الادارية فى الكويت دراسة مقدمة الى الندوة الاولى للادارة العليا ـ المعهد العربى للتخطيط ـ الكويت ـ اكتوبر ١٩٧٤ .

الفصل العاشر

ادارة التنمية والديمقراطية الحزبية

(الهند)

مقدمة

تمثل تجربة الهند فى ادارة التنمية نموذجا مميزا بين الدول النامية لتمسك الهند بالنظام الديمقراطى الحزبى منذ حصولها على الاستقلال السياسى فى اعقاب الحرب العالمية الثانية . ويمكن أولا ان نسوق بعض الملاحظات العامة فى مقارنة النموذج الهندى مع النموذج المصرى .

- تعانى الهند – مثل مصر المشكلات الاقتصادية والانفجار السكانى الحاد ، مع ملاحظة امكان اعتبار المشكلة الاقتصادية فى الهند أكثر حدة نتيجة قدم ومن ثم زيادة خطورة ظاهرة الانفجار السكانى فيها .

- برغم تمتع الهند بموسسات تعليمية وتدريبية متقدمة الا أنها تعانى من تعقد ظروفها الاجتماعية خصوصا فى المجالات الثقافية .

- تتبع الهند نظام ديمقراطى على النمط الغربى اذ انه برغم قيادة حزب واحد هو الكونجرس للحكم منذ الاستقلال السياسى الا أن النظام السياسى الهندى يقوم على التعدد الكامل للاحزاب

السياسية ، ويطبق التجربة الديمقراطية الغربية الى أقصى مدى تسمح به الظروف .

• تعرضت الهند - مثل مصر - لازمات اقليمية تمثلت في الصراع مع الباكستان وفى الصراع مع الصين والذى وصل الى حد الحرب مثل مصر حيث واجهت مسئوليات خطيرة فى الصراع مع اسرائيل - وقد أثر ذلك الى درجة كبرى على السياسات الانمائية للبلدين .

• تلتزم مصر مثل الهند بسياسة عامة انمائية تنحو الى تحقيق عدالة اجتماعية بصيغة تلائم الواقع المحلى الا أن الصيغة الهندية لم تمر بالتطورات العديدة التى مرت بها الصيغة المصرية .

• يقوم الجهاز الادارى فى الهند مثل مصر بدور قيادى فى ادارة التنمية ويتأثر ذلك الدور الى حد كبير بممارسات مهنة الخدمة المدنية ، كما سنلاحظ فيما بعد .

سياسات ادارة التنمية

تنعكس السياسة العامة فى الهند الى حد كبير فى الخطط الاقتصادية وذلك منذ اعلان حكومة الهند التزامها بنظام التخطيط الاقتصادى الشامل .

لذا فان تقييم نظام التخطيط الاقتصادى فى الهند يسمح لنا الى حد ما - بالتعرف على المعالم الاساسية لنظام ادارة التنمية فى الهند .

أخذت الهند بنظام للتخطيط الاقتصادى بعد اعلان الاستقلال السياسى بحوالى ثلاثة أعوام . ومن ثم لم يرد أى ذكر فى الدستور الهندى لنظام التخطيط الاقتصادى (تم اعداد الدستور سنة ١٩٤٦ الى سنة ١٩٤٩) ولا لاجهزة التخطيط الاقتصادى وكل ماورد فى الدستور عن طبيعة النظام الاقتصادى هو نصين عامين الى أقصى حد أشارا الى الآتى [١] : (ترجمة من الدستور بتصرف) .

١ - ان مصادر الثروة القومية يتم توزيعها لخدمة الصالح العام .

٢ - ان ادارة النظام الاجتماعى لايجب أن تؤدى الى تركيز الثروات ووسائل الانتاج ، وبما يتعارض مع الصالح العام .

الا ان الحكومة كانت اكثر توضيحا للسياسة الاقتصادية فى تصريحاتها واعلاناتها الرسمية ، والتى أعلنت فيها بعض الحدود الواضحة للنشاط الاقتصادى كما قامت فى مارس سنة ١٩٥٠ بتكوين جهاز للتخطيط الاقتصادى يتكون من لجنة التخطيط وتقوم بتقدير مصادر الثروة القومية المادية والبشرية (بما فى ذلك المهارات الفنية) واقتراح وسائل تنمية تلك الثروة الناقصة فالسياسة العامة فى الهند تضع الموارد القومية فى اطار مخطط لتحقيق غايات التنمية ويحتاج التحليل الى القاء نظرة الى المدخلات البيئية والاحلالية حتى تكتمل الصورة عن مدخلات ادارة التنمية بالهند .

---

(١) انظر لذلك دستور الهند باللغة الانجليزية - الجزء الرابع - المادة ٣٩ - فقرة أ ، ب .

ويمكن ان نلاحظ فى هذا الصدد الظروف الصعبة للمجتمع الهندى حيث يضم ذلك المجتمع من بين سكانه أكثر من سبع ديانات رئيسية أهمها الهندوسية التى يدين بها حوالى ٨٠ ٪ من مجموع السكان ثم توجد داخل الديانات الرئيسية شعب متعددة . من ناحية أخرى نجد المجتمع الهندى ينقسم أكثر من حيث اللغة . اذ يوجد حوالى ١٥ لغة رئيسية وحوالى ٢١ لهجة قبلية مختلفة وأخيرا نجد الهند تضم حوالى ٨٣ ٪ من مجموع سكانها فى الريف وتصل نسبة الامية بينهم الى أكثر من ٨٥ ٪ .

ولايمكن فهم الظروف الاجتماعية فى الهند دون الاشارة الى الدور الخطير الذى تلعبه المعتقدات (Cast) فى هذه الدولة [١] والكلمة مشتقة من الكلمة البرتغالية (Casta) وهى تعنى الجنس أو العنصر أو النوع وقد استخدمها البرتغاليون فى القرن السادس عشر لتعنى الجماعات المختلفة التى كانت تعيش فى الاراضى الهندية [٢] وتعنى الكلمة الآن مجموع المعتقدات الشائعة والتى تمتد جذورها الى أغوار الماضى فى دولة من الدول . وترتبط هذه المعتقدات فى الهند بالديانة الهندوسية العريقة [٣] وتقوم هذه المعتقدات على أساس انقسام المجتمع الهندى الى طبقات جامدة . مما يؤدى الى

---

(١) India , 1966 .

(٢) J.H.Hutton : Caste in India, Cambridge 1964, P . 42 .

(٣) Braibanti , R. : Op.cit ., Ch . 4 .

تعقيد الحياة والعلاقات الاجتماعية . وينعكس هذا الى درجة كبيرة على قضايا ادارة التنمية ومن هذه المعوقات على سبيل المثال(١) :-

(أ) صعوبة تخطيط القوى العاملة ونقل المواطن الهندى من مهنة الى أخرى .

(ب) صعوبة اشتراك المواطن الهندى مع السياسة العامة في تحقيق أهداف ادارة التنمية في المجالات المختلفة .

(ج) صعوبة تغيير عادات المواطن الهندى الاستهلاكية .

هذا التركيب المعقد للبيئة الاجتماعية في الهند يزداد تعقيدا من سوء الحالة الاقتصادية اذ بلغ نصيب الفرد من الدخل القومى مالايتعدى (١٤٠) دولارا سنويا فيأوائل الثمانينيات ومازالت الزراعة تعد المسئولة عن حوالى ٤٥ ٪ من اجمالى الدخل القومى بينما لايتعدى نصيب الصناعة ١٨ ٪ .

هذا نموذج " كلاسيكى " للعلاقات الاجتماعية المتخلفة التى يصعب على أى جهاز ادارى متقدم مواجهتها بسهولة لتحقيق التغيير اللازم للتنمية الاقتصادية . وهذه هى الظروف التى واجهت الهند بعد الحصول على الاستقلال السياسى فى أعقاب الحرب العالمية الثانية وأعلنت حكومة حزب الكونجرس أن اهم القضايا التى ستشغلها فى

---

(١) S.Kuzents , W.E.Moore & J.J.Spengler (eds) : Economic Growth , 1955 .

عهد الاستقلال هى تحقيق التغيير الاجتماعى لتلك الاوضاع الكئيبة عن طريق التنمية الاقتصادية .

وأوضحت الحكومة الهندية فى تصريح رسمى لها (١٩٤٨) عن التزامها بسياسة " اشتراكية " تقوم على :-

١ - اعطاء السيطرة للقطاع العام بالنسبة للقطاعات الرئيسية فى الاقتصاد التى تمثل منافذ النمو - الصناعات الثقيلة وصناعة السفن ووسائل النقل .

٢ - المشاركة مع القطاع الخاص فى باقى القطاعات الاقتصادية .

٣ - توجيه برامج عامة فى التنمية البيئية Community development الى الريف الهندى ولمساعدة الفلاحين على مساعدة انفسهم (aided-self-aid) لتطوير الريف وتخليصه من التخلف وتقوم هذه البرامج على أساس التعاون الكامل بين أجهزة الدولة من ناحية وبين أهل الريف (بجميع قطاعاتهم: كبار الملاك وصغارهم والاجراء) من الناحية الاخرى .

٤ - اتباع نظام التخطيط القومى (خطط خمسية من سنة ١٩٥٠) يقوم على التعاون الكامل بين مؤسسات الدولة والافراد وباقى مؤسسات المجتمع لتحقيق التنمية الاقتصادية على أسس علمية وبمعدلات تحقيق النمو المطلوب .

ولقد كانت الهند بذلك أول الدول المتخلفة الى اعلان سياسة مختلفة عن القائم فى النظامين الرأسمالى والسوفيتى ، وعبر قادة

الهند فى أوائل الخمسينات عن ضرورة الاعتماد على التماسك فى دولة مليئة بالشيع والجماعات حتى يمكن تحقيق النمو وأن الاسلوب السلمى التدريجى القائم على المشاورة والتعاون الحر هو أضمن طريق لتجنيب الهند أزمات عدم التعاون وفى اطار هذه الفلسفة المرنة لادارة التنمية يقوم الجهاز الادارى بدور هام .

ادارة التنمية

يصح لنا الآن ان نتساءل عن الجهاز الادارى فى الهند وهو الذى يقوم بدور أساسى فى التنمية الاقتصادية الشاملة .

ينطبق على الجهاز الادارى التقليدى فى الهند تلك الظروف التى تعانى منها بصورة أو اخرى معظم الدول النامية . وبرغم ان الهند تمتاز بوجود " كادر " ادارى كفء نسبيا بالمقارنة مع غيرها من الدول النامية الا أن كفاءته تصبح عديمة الجدوى فى ظروف مابعد الاستقلال أو على الاقل تنخفض هذه الكفاءة بالضرورة فقد نشأ الجهاز الادارى ـ التقليدى فى ظل الاستعمار البريطانى متميزا بصفات منها [1] .

١ ـ كان اطار العمل الادارى بعيدا عن الالمام أو محاولة تفهم قضايا التنمية ويسمى هذا الجهاز (Law & Order bureaucracy) أى الجهاز الموجه لحفظ النظام وتطبيق القانون [2] .

---

(١) La balombora مرجع سابق صفحات ٣٠٢ ـ ٣٠٤ .

(٢) أنظر الفصل الخامس من المرجع السابق فى أنواع البيروقراطية العامة .

٢ ـ الحكم الاستعماري أعتمد على تقوية التقاليد والعادات القديمة فى المجتمع لضمان استقراره وقد نظم الجهاز ،الادارى على أساس أن يكون ادارة للمحافظة على تلك الأوضاع ، وبالتالى تعود على تشجيع المؤسسات التقليدية والنظر بشك وريبة الى المؤسسات الحديثة .

٣ ـ الجهاز الادارى فى الهند جهاز غير سياسى ، بمعنى أنه نشأ متشبعا بالتقاليد ـ الغربية للخدمة المدنية التى تقوم على ابعاد المؤثرات الحزبية عن الجهاز الادارى ويرى الكثير من الدارسين أن هذه عقبة أمام تفهم الجهاز الادارى الهندى ، لسياسة عامة جديدة ، تهدف الى الوصول الى اعماق ، كل المناطق وكل المواطنين.ويقوم جهاز التخطيط بدور أساسى فى ادارة التنمية فى الهند فضلا على كونه اداة تعكس السياسة العامة فهو اداة ترشيد الادارة وتطوير سياته نحو كفاءة التشغيل لصالح ادارة التنمية .

ويصح لنا ان نلقى نظرة فاحصة الى نظام التخطيط الهندى للتساؤل عن أوضاع ذلك الجهاز فى اطار النظام السياسى الهندى ؟ كيف يعمل نظام التخطيط فى نطاق النظام " الديمقراطى البرلمانى "؟ ان اول ظاهرة جديرة بالملاحظة هنا هى الصلة الوثيقة بين جهاز التخطيط من ناحية والحكومة من ناحية أخرى ـ خصوصا القيادة العليا للحكومة والتى تتمثل فى مجلس الوزارة وتتضح هذه العلاقة أولا : من حيث ان جهاز التخطيط يعمل بصفة استشارية للحكومة

وثانيا : من حيث أن حوالى أربعة وزراء (رئيس الوزراء ووزراء المالية والدفاع والتخطيط) من مجموع التسعة وزراء أعضاء المجلس (مجلس الوزراء) هم اعضاء مجلس التخطيط ، وثالثا : كما أن سكرتارية الحكومة هى نفسها سكرتارية لجنة التخطيط وبمعنى آخر ان لجنة التخطيط أشبه ماتكون بمجلس اقتصادى للوزارة ويشعر البرلمان الهندى ان هذا يمثل انتهاك صريح للنظام السياسى الهندى الذى يقوم على ضرورة خضوع جهاز التخطيط للسلطة التشريعية (١) ولكن هل هذا هو الانتقاد الحقيقى لنظام التخطيط الاقتصادى فى الهند ؟ ان هذا الانتقاد يشير الى جوهر المشكلة البرلمانية فى الهند ولكنه لايلمس مشكلة التخطيط الاقتصادى بالكامل (٢) فان الواضح أن هناك قدرا من الصحة فى ان التخطيط الاقتصادى فى الهند يميل الى أن يصبح عملية " بيروقراطية مغلقة " ويتضح هذا مثلا من الاتى :-

(١) B.Braibanti : Op.cit., PP. 180 - 3 .

(٢) لن نتصدى هنا لدراسة الخطة فى الهند من النواحى الاقتصادية ولكن الملاحظ أن معدلات التنمية المحققة كانت تميل الى الانخفاض منذ الخطة الخمسية الاولى (١٩٥٠/١٩٥٥) حتى وصلت الى أقل معدل فى نهاية الخطة الخمسية الثالثة ـ وهناك دراسات كثيرة تتناول الاسباب الاقتصادية ، منها :-

A.H.Hanson : Planning in India , Lon., 1966.

وقد أدى ذلك الى اعادة صياغة توجهات الخطة فأصبحت تتجه الى تدعيم قطاعات النسبية الاساسية والقطاع العام الاقتصادى ـ مما حقق ارتفاع فى معدلات النمو .

- India to day - Information Dept., New Delhi, 1979 .

١ - ان نظام التخطيط يقوم على المركزية برغم البناء الفيدرالى للحم فى الهند . والخطة فى الهند لا تتناول المشروعات المركزية فقط بل كل المشروعات ، وقد مثلت مشروعات الاقاليم حوالى ٧٠ ٪ من احمالى الخطة الاولى ، وحوالى ٦٥ ٪ من الخطة الثانية ، ونفس النسبة للخطة الثالثة .

٢ - أن حهاز التخطيط لا تمثل فيه حكومات الولايات . والمفروض ان حكومات الولايات تمثل فى محموعها كل جهاز التخطيط الولاية ولكن تحت التوجيهات الكاملة لحكومة الاتحاد .

ان مشكلة الخطة الاقتصادية فى الهند - والتى يمكن أن تجعل انحازات الادارة عديمة الجدوى فى مواجهة مشكلات المجتمع واحداث التغيير فيه ، هى مشكلات توجهات الخطة الاقتصادية لا تنظيمها فالخطة الاقتصادية كانت توجه قدرا من الاستثمارات لخدمة المصالح الخاصة وقدرا أقل لخدمة السياسة العامة من ناحية أخرى .

وهذا وجه حانبا كبيرا من موارد الخطة الى أنواع من الاهداف لابد وان تخدم - أو على الاقل - لاتتعارض مع هذه المصالح المتباينة ويدل على ذلك ان استثمارات الخطة كانت تركز الاهتمام فى تقرير الاستثمارات على الاستهلاك النهائى أكثر من أى شىء (١)

---

(١): A.H.Hanson - Planning in India , Lon.,1966

وبالطبع تبدو نسب الاستثمارات الانتاجية متواضعة جدا الى جانب الاستثمارات الاستهلاكية ، مما أدى الى اتجاه فوائد الخطة الى القادرين على شراء هذه الفوائد .
وفي هذا الاطار لم يظهر للتخطيط فاعلية كافية ، وقد أدى ذلك الى اعادة صياغة توجهات الخطة ، بحيث اصبحت التركيز فيها على قطاع البنية الاساسية (Infra - Structure) وعلى تدعيم اقتصاديات القطاع العام — مما أفاد كل من القطاع الخاص والقطاع العام — وأدى الى ارتفاع معدلات التنمية الاقتصادية .

ان كفاءة ادارة التنمية فى الهند ترتبط بالفاعلية فى تدعيم الاقتصاد المختلط الذى أصبح سمه هامة من سمات السياسة العامة فى الهند .

---

(١) K.K. Deweet Singh - Indian Economics , 1966 .

_ Susan G-Hadden : Special Series on Rural Development - Cornell University - N.Y. 1974 .

وفى أى الاحوال لابد من اصلاح الادارة فى ظل توجهات السياسة العامة ، وبالتالى تكون خطط الاصلاح الادارى هادفة الى رفع كفاءة العملية الادارية فى ذلك الجهاز وفق هذا المفهوم وفى اطاره [1] .

الاصلاح الادارى

لنا أن نتساءل الآن عن نوعية الاصلاح الادارى فى الهند والى أى حد يساير عملية التخطيط الاقتصادى المركزية . وخطط الاصلاح الادارى فى الهند هى امتداد لتنظيم " جهاز الخدمة المدنية الهندى " الذى كان يضم عند الاستقلال سنة ١٩٤٧ مايزيد عن ١٥٧ر١ موظف ، ٥٢ ٪ منهم بريطانيين . وضم الجهاز الادارى علاوة على هؤلاء الموظفين عددا ضخما جدا من المستخدمين زاد على ٥٦ الف مستخدم فى نفس الفترة [2] . أى أن الجهاز الادارى الهندى ، مثل بيروقراطية مركزية الى أقصى الدرجات سيطرت عليها قيادة ادارية مثلت مالايزيد عن ٧ر٪ من اجمالى القوة العاملة فى الجهاز الادارى .

وقد ازداد حجم الجهاز الادارى بعد الاستقلال للتوسع فى السياسة العامة (الاقتصادية والاجتماعية) . ويبلغ حجم العاملين فى الخدمة المدنية الآن حوالى خمسة ملايين موظف وفى

---

(١) ويمكن القول فى اطار هذا المفهوم ان الهند قد حققت نجاحا كبيرا على الاقل أكثر من كثير من الدول النامية التى لم تحدد أسلوب ادارة التنمية بعد .

(٢) Ibid : Ch . 1 .

القطاع العام حوالى ٧٠٠ الف موظف . وتسير عملية التنمية والاصلاح الادارى فى الهند جنبا الى جنب مع قيام الجهاز الادارى بدور اساسى فى ادارة التنمية . وأهداف الاصلاح الادارى فى الهند هى [1] :-

١ - حل المشكلات الادارية الموروثة للجهاز الادارى .

٢ - التنسيق بين الادارة العامة فى الولايات المختلفة .

٣ - تنمية المشاركة السياسية فى الادارة .

٤ - المعاونة فى الاسراع بمعدلات التنمية الاقتصادية .

وقد مر الاصلاح الادارى لتحقيق هذه الأهداف بأربع عمليات أساسية وهى :-

أولا : توضيح العلاقة بين الادارة والسياسة العامة على أسس وطنية بعد الاستقلال . وذلك بادخال وظائف جديدة على الجهاز الادارى وبدء الاخذ بأسلوب التخطيط القومى .

ثانيا : تكوين اللجان الحكومية للاصلاح الادارى ، وكان أول هذه اللجان " لجنة كيرالا فى سنة ١٩٥٨ وتشكلت بعدها ثلاث لجان للاصلاح الادارى قدمت توصيات أخذت ببعضها الحكومة .

(١) N.K.Mukharj:Methods of Administrative Reform,the Indian experience,Round table, Administrative Reform and Development , Beirut , 4-11 April , 1970 .

ثالثا : العمل على تبسيط الاجراءات وتحليل التنظيم الادارى.

رابعا : انشاء ادارة الاصلاح الادارى(سنة ١٩٦٤) والتى تنبثق عن وزارة الشئون الداخلية . يتبعها مكتب تنظيم وأساليب عمل وتعمل بالتعاون مع لجان الاصلاح الادارى .

كما أهتمت الهند بتنمية العاملين فى الجهاز الادارى ومازالت تعتمد على ذلك الى حد كبير لتحقيق أهداف الاصلاح الادارى .

وقد تطورت برامج التدريب فى الهند الى أقصى درجة ، أصبحت تعد نموذجا طيبا فى التقييم العلمى لبرامج التدريب . ويبدو لنا ان استراتيجية التنمية التى تتبعها حكومة الهند ليست استراتيجية حكومية بأى حال . أى ان الخطة تقوم على أساس تهيئة ظروف العمل للجهاز الادارى عن طريق تدريب " كادر " ورفع كفاءة اداته . ويستند ذلك الى الفلسفة الاصلاحية التى تبنتها الهند والتى تقوم على تحقيق التقدم الاقتصادى فى ظل أكبر قدر من التعاون بين الحكومة والمنظمات الاهلية . وينبع هذا من فلسفة هندية خاصة تقوم على التعايش الاجتماعى فى مجتمع يمتلىء بالجماعات والطوائف . وهذا لاينفى بالطبع الدور القيادى للجهاز الادارى وهو دور تعمل الحكومة على توضيحه وزيادة كفاءته باتباع الاساليب العلمية فى التدريب .

وبالطبع تستكمل عمليات التدريب بالبعثات الدراسية والمؤتمرات وعمل وحدات التنظيم وطرائق العمل (O & M) .

وتحقق للهند تقدم كبير فى رفع كفاءة الجهاز الادارى فيها ـ بغض النظر عن نوعية الاهداف التى تتحقق بها التغييرات الاجتماعية اللازمة لعملية التنمية الاقتصادية .

يبدو لنا اذن ان استراتيجية الاصلاح الادارى فى الهند تقوم على أساس التدريب متعدد الانواع لاعضاء الخدمة المدنية وذلك لتهيئة السياسة العامة عن طريق الجهاز الادارى بسد الثغرات الخطيرة فى الاقتصاد القومى ، فى ظل أكبر قدر من المشاركة .

وتمثل تجربة الهند تكامل فى الادوار بين عمليات التنمية السياسية من ناحية والتنمية الاقتصادية والادارية من ناحية والتنمية الاقتصادية والادارية من الاخرى ، كما تمثل كذلك تكامل آخر فى الادوار بين المؤسسات الحكومية من ناحية والمؤسسات الاهلية من الناحية الاخرى . وتقوم الخدمة المدنية بدور قيادى فى ايصال السياسة العامة الانمائية وفى المحافظة على هذه التكاملات فى الادوار .

الفصل الحادى عشر

ادارة التنمية والمشكلة السياسية
(لبنان)

مقدمة

أريد أن انتهى من عرض نماذج الدراسة بتقديم نموذج تتم فيه ادارة التنمية فى اطار الازمة السياسية وذلك من استعراض نموذج لبنان - حيث نرى دولة عربية تصل فيها نسبة التعليم الى معدل عالى وتتوافر لها مؤسسات البنية الاساسية (Infra structure) الى حد كبير - ومع ذلك تواجه ادارة التنمية اختناقاتها من المؤثرات السياسية .

طبيعة الازمة السياسية

تتمثل الازمة اللبنانية فى أربعة محاور متصلة بعضها ببعض ولايمكن فى تصورنا تفهم طبيعة نظام الادارة العامة ومشكلاته دون الاحاطة بتلك المحاور وهو مانعرض له بايجاز شديد .

المسألة الطائفية

يتكون لبنان من خليط طائفى عليه أن يتعايش بسلام فى اطار دولة موحدة وأهم طوائف لبنان :

١ - الموارنة

وهؤلاء هاجروا الى جبل لبنان الشمالى فى العصور الوسطى فرارا من اضطهاد مخالفيهم فى العقيدة من المسيحيين ونمت هذه الطائفية ثقافيا ومذهبيا على يد الكنيسة المارونية وكانوا خلال الحروب الصليبية أعوان الفرنجة مما أدى الى قيام الحكام المسلمين بالتعرض لهم بالقسوة فى أعقاب تصفية الوجود الصليبى فى الشام فى القرن الثالث عشر .

٢ - المسلمين (السنة)

عمد الحكام أثناء تصفية الوجود الصليبى الى نقل العديد من الأسر المسلمة الى السواحل لتتولى حمايتها ولتكون قوة رادعة لأى تحرك مسيحى من الداخل فانتشروا بذلك على الساحل .

٣ - الدروز

تكونت هذه الجماعة أصلا فى مصر ثم انتقلت للشام وكانت فى نظر علماء المسلمين خارجة على تعاليم الاسلام فعانوا من اضطهاد الحكام لهم لذلك تركزوا فى المناطق الجبلية الوعرة فى جبل العرب (جبل الدروز) .

٤ - المسلمين (الشيعة)

وهؤلاء يقطنون جبل عامل فى جنوب لبنان وفى سهل البقاع حول بعلبك ومازالوا أقرب الى التشكيل العشائرى العربى التقليدى .

٥ - الروم الارثوذوكس

وهى أكثر الطوائف المسيحية تعلقا بالعرب ولقد أيدوا المسلمين ضد الصليبيين ، وقد أدى انخفاض مستواهم المعيشى الى جعلهم هدفا للبعثات التبشيرية التى حولت العديد منهم الى المذهب المارونى والمذهب البروتستانتى والمذهب الكاثوليكى .

٦ - الارمن

وهؤلاء فروا من مواطنهم بعد تعرضهم لاضطهادات عديدة .

يبلغ عدد الطوائف المعترف بها قانونا فى لبنان حوالى ١٦ طائفة [1] ويمكن استنتاج العوامل التى أدت الى استمرار الوضع الطائفى فى لبنان فيما يلى :-

* الانفصال الجغرافى بين الطوائف من حيث اماكن اقامتها الامر الذى أكد العزلة والاحساس بالانفصال بين الطوائف .

* التفاوت الاقتصادى بين مناطق الطوائف ، خاصة بين مناطق الموارنة الغنية ومناطق الشيعة الفقيرة .

* نظام اجتماعى يقوم على الروابط الاقطاعية الأسرية والزعامات العشائرية .

---

(١) د.عبدالعزيزسليمان نوار، "الحرب الاهلية وابعادها الطائفية"، مجلة السياسة الدولية (عدد ٤٣ ، يناير ١٩٧٦) ص ٩ .

* وضع تعليمى يؤكد الانقسام الطائفى فلايوجد نمط موحد للتعليم بل توجد عدة مؤسسات ونظم ومواد تعليمية مختلفة تتباين أنماط التنشئة السياسية فيها والقيم التى تنقلها .

* نظام سياسى يؤكد الطابع الطائفى واستمرار العلاقات الطائفية .

مما سبق فان المسألة الطائفية تتلخص فى أن التوازن الطائفى فى الحكم لايعكس الوزن الحقيقى للطوائف فى المجتمع وهذه أزمة دستورية يمكن حلها بالغاء الطائفية كأساس للحكم ويستبدل بها نظام الدولة العلمانية [1] .

الحل السياسى غير المقبول

تعود هذه المشكلة الى عام ١٩٢٧ عندما بدأت أول جمعية تأسيسية فى لبنان وضع الدستور اللبنانى وقد وضعت الدستور الذى لا ينص على دين الدولة ولا على دين رئيس الدولة لكن ممثلو الطائفة السنية اقترحوا نتيجة لتفوق الطوائف المسيحية بنسبة عدد المتعلمين الى وضع مادة مؤقتة فى الدستور اللبنانى تنص على : " تراعى جميع الطوائف بنسب عدد الموظفين " وهى المادة التى عرفت بنسبة ٦ الى ٦ كما عرفت بقانون ستة الى ستة مكرر أى اذا تم تعيين ستة موظفين فى وزارة البرق مثلا يجب أن يكون ثلاثة منهم مسلمين (لجميع الطوائف) وثلاثة منهم مسيحيين

(١) د.عدنان العمر ، " ثلاثة مواقف عربية تجاه الصراع اللبنانى " مجلة السياسة الدولية ، (عدد ٤٣ يناير ١٩٧٦) ص ٣٥ .

(لحميع الطوائف) .

وبعد الأربعينات ظهرت عدة آراة شاذة تعبر عن هوية لبنان أهمها :-

* البعض رأى وحود صفات مشتركة تميز شعوب البحر المتوسط سواء أكانت فى أوروبا أم فى آسيا أم فى افريقيا وان هذه الصفات المشتركة أقوى من العروبة فلبنان اذن متوسطية .

* البعض الاخر نادى باندماج لبنان فى الوطن العربى واذا لم يتحقق ذلك فيجب على الأقل اعادة الأحزاء التى سلخت من سوريا عام ١٩٢٠ بواسطة الفرنسيين مثل طرابلس والاقضية الأربعة .

* البعض الآخر حعل لبنان وطنا قوميا للمسيحيين .

وكادت هذه الآراء المتعارضة أن تودى بالوحدة الوطنية حتى امكن وضع حد لها عندما فاز بشارة الخورى فى انتخابات سبتمبر ١٩٤٣ على اميل اده فى رئاسة الحمهورية واختار رياض الصلح أول رئيس للوزراء فى العهد الجديد واتفقا على تحديد العلاقة بين الطوائف بقصد اقامة توازن فيما بينها وليس على الغاء الطائفية فتمكنا بذلك من ابعاد كارثة تمزق البلاد أثناء معركة التحرير[1] . وأكدا بصورة رسمية وعن طريق محلس النواب فى نوفمبر ١٩٤٣ عدة

---

(١) د. صلاح العقاد ، المشرق العربى المعاصر ، الانجلو المصرية ، القاهرة ١٩٧٠ ، ص ١٤٤ .

مبادىء عرفت بالاتفاق الشفوى وقد بين هذه المبادىء رياض الصلح فى أول بيان وزارى يلقيه أمام مجلس النواب . هذه المبادىء هى :

* لبنان جمهورية مستقلة استقلالا تاما غير مرتبطة بأى دولة أخرى .

* لبنان ذو وجه عربى ولغة عربية وهى جزء من العالم العربى .

* لبنان مدعو للتعاون مع جميع الدول العربية وفى تعامله معها عليه أن لا ينحاز لفريق ضد فريق .

* توزع الوظائف كلها بالتساوى بين الطوائف المعترف بها اما الوظائف الفنية فتعطى الأولوية للكفاءات الشخصية بدون اعتبارات طائفية .

ولقد استقر توزيع المناصب بين الطوائف بالتساوى بعض الوقت وفى الخمسينات أكد المسلمون ان قاعدة التساوى غير مكفولة لأن التعداد الذى أجرى عام ١٩٣٧ كانت به مغالطتان هما :ـ

(أ) احتساب المهاجرين مواطنين لبنانيين رغم انقطاع صلات بعضهم بالوطن الأم ويرى الآخرون أن هؤلاء سيمتلكون ثروات ضخمة يسهمون بها فى صنع رخاء البلاد .

(ب) حساب الارمن فى تعداد المسيحيين اللبنانيين رغم أن معظمهم لايشعر بالانتماء للوطن اللبنانى كما رحل الكثير منهم الى

ارمينيا السوفيتية منذ عام ١٩٤٧ [1] .

رغم هذا فان الاتفاق الشفوى الذى تم عام ١٩٤٣ بين بشارة الخورى ورياض الصلح قد أخذ بعين الاعتبار توزيع السكان من خلال احصاء عام ١٩٣٧ فوزعت المناصب العليا للدولة كما يلى :-

* رئاسة الجمهورية وقيادة الجيش للموارنة .
* رئاسة مجلس الوزراء وقيادة قوى الامن للسنة .
* رئاسة مجلس النواب للشيعة [2] .

من هنا جرى العرف كما نص الدستور بعد ذلك على أن تكون نسبة المسيحيين الى المسلمين فى مجلس النواب هى ٦:٥ كما جرى العرف الانتخابى على توزيع الطوائف فى المجلس كالاتى (عدد اعضائه ١٠١ عضوا) :-

المسيحيون الموارنة	٣٠	عضوا
الروم الارثوذوكس	١١	عضوا
الروم الكاثوليك	٦	أعضاء
الارمن الكاثوليك	١	عضو
البروتستانت	١	عضو
طوائف أخرى	٧	أعضاء
	٥٦	عضوا
والمسلمون السنيون	٢٠	عضوا
الشيعة	١٩	عضوا
الدروز	٦	اعضاء
	٤٥	عضوا

---

(١) د.صلاح العقاد، " الاطار التاريخى للميثاق الوطنى " مجلة السياسة الدولية (عدد ٤٣ ، يناير ١٩٧٦) ص ١٦ .

(٢) د. صلاح العقاد ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٧ .

أدى هذا الى مشكلات أكثر تعقيدا بالنسبة لمجلس النواب فهو لابد أن يكون قابلا للقسمة على احد عشر حتى يحتفظ بنسبة ستة للمسيحيين وخمسة للمسلميين . وادت تلك الاوضاع الى ان يعيش لبنان فى حالة خلل اقتصادى ادى هذا الخلل الى حدوث حالات تذمر ظهرت فى شكل مظاهرات واضرابات . وقد نتج عن هذا الخلل جمود النظام السياسى والاقتصادى فى شكل [1] :-

* سيطرة الاحتكارات على جميع مرافق الحياة بما فى ذلك المؤسسة الحكومية نفسها ومد هذه الاحتكارات معارضة للقطاع الخاص حتى الآن لانشاء جامعة لبنانية وطنية واستمرار الطب والتعليم تحت رحمة القطاع الخاص بنسبة ٨٠ ٪ .

* تدفق المال العربى وتوزعه فى قطاعين غير منتجين شعبيا (المصارف ـ العقارات) .

الادارة العامة فى لبنان

اتسمت الادارة العامة فى لبنان بعد الاستقلال بالاتى :-

* المركزية الشديدة الموروثة على الحكم الاجنبى السابق واستمرارها نظرا لافتقار العناصر القديرة .

* عدم وجود جهاز لشئون العاملين مما أدى الى التضارب والتفاوت فى معاملتهم .

---

(١) المرجع السابق : ص ١٤٨ .

* سوء اختيار العاملين لعدم اتباع نظام المسابقات العامة فى شغل الوظائف .

* هبوط مستوى العاملين وافتقارهم الى التدريب والتأهيل اللازم لرفع الكفاية [1].والسلطة

والسلطة التنفيذية فى لبنان تتكون من :ـ

١ - رئيس الجمهورية

وقد أناط الدستور لرئيس الجمهورية السلطة التنفيذية وجعل الوزراء يقومون بمعاونته للقيام بها . وينتخب الرئيس بواسطة مجلس النواب ومدة الرئاسة ست سنوات غير قابلة للتجديد المباشر. وأهم الاختصاصات التى أعطاها الدستور لرئيس الجمهورية . حق اقتراح القوانين ونشرها بعد التوقيع عليها واصدار المراسيم الخاصة بعد التصديق عليها ـ العفو الخاص ـ ابرام المعاهدات الدولية ـ تعيين كبار الموظفين ـ ترأس الاحتفالات الدولية ـ تمثل الدولة ـ حق اعلان الحرب وحالة الطوارىء بناء على رأى مجلس النواب .

٢ ـ الوزارة

وتتكون من رئيس ونائب رئيس وعدد من الوزراء يعينهم ويقيلهم رئيس الجمهورية ويكتفى بتعيين رئيس الوزراء بمرسوم

---

(١) د.حمدى أمين عبد الهادى ، الادارة العامة فى الدول النامية العربية ، دار الفكر العربى ، القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٨٣ .

يوقع عليه هو وحده ثم يجرى رئيس الوزراء المعين مشاوراته بعد ذلك تصدر مراسيم تعيين الوزراء موقعة من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء معا . ولقد سمح دستور لبنان الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس النواب .

ويتولى رئيس الوزراء دور الوسيط بين مجلس النواب والحكومة وبين الوزراء ورئيس الجمهورية كما يقوم بتمثيل الحكومة في الاحتفالات الرسمية التى لا يحضرها رئيس الجمهورية ويرأس اجتماعات المجلس الوزارى وينفذ قراراته ويراقب اعماله المختلفة ويسعى للتنسيق بينها .

وللوزراء اتخاذ القرارات الوزارية اللازمة كما يقترح الوزير مراسيم رئيس الجمهورية المتعلقة بوزارته ويوقع على هذه المراسيم معه كما يمثل الوزير وزارته أمام مجلس النواب ويدافع عن سياسته .

وتجتمع الوزارة اما برئاسة رئيس الجمهورية وهنا تسمى بمجلس الوزراء أو برئاسة رئيس الوزراء وهنا تسمى المجلس الوزارى . وتتوقف نوع الاجتماعات عادة على أهمية المسائل المعروضة للبحث فاذا كانت مسائل هامة وتتطلب اصدار مراسيم جمهورية بخصوصها فيكون الاجتماع فى شكل مجلس وزراء .

والوزارة مسئولة مسئولية تضامنية عن سياسة الحكومة العامة ومن ثم لمجلس النواب أن يسحب الثقة بها وهنا فاما أن تستقيل

الوزارة أو يحل رئيس الجمهورية محلس النواب .

وكل وزير مسئول مسئولية فردية عن أعمال وزارته ولمحلس النواب ان يسحب الثقة بالوزير وعليه أن يستقيل [1] .

بجانب هذه الوزارات هناك تنظيمات محلية قوامها المحافظون والقائمقامون ويرأس المحافظ محافظة والقائمقام قضاء وكلاهما يتبعان وزير الداخلية .

(أ) المحافظون

تضم لبنان خمس محافظات هى مدينة بيروت ومركزه بيروت وجبل لبنان ومركزه بعبدا ولبنان الشمالى ومركزه طرابلس ولبنان الجنوبى ومركزه صيد والبقاع ومركزه زحلة .

والمحافظ هو الرئيس الادارى فى محافظته وتترخص الحكومة بسلطة تقديرية واسعة فى اختياره وترقيته وانهاء خدمته . والمحافظ يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات العامة فى المحافظة ويعتبر مسئولا عن حسن تطبيقها ويؤمن تنسيق الأعمال بين مختلف دوائر المحافظة باستثناء القضاء والجيش كما يمارس بالاضافة لصلاحياته القانونية الصلاحيات التى توكلها اليه الوزارات .

---

(١) المرجع السابق ، ص ٥٢ — ٥٣ .

كما يتولى حفظ النظام والامن وصيانه الحرية الشخصية وحرمة الملكية الخاصة وله من أحل ذلك أن يطلب الى قوى الامن في منطقته اتخاذ حميع التدابير التى تقتضيها الظروف وجميع التبديلات التى يراد اجراؤها فى المحافظة بين رؤساء وحدات الدرك والشرطة والامن العام . وقد أضيف لواجباته الاهتمام بتطبيق القوانين والأنظمة المختصة بالسجون .

هذا ويتولى المحافظ بالنسبة لقضاء عاصمة المحافظة مهمة القائمقام وله كذلك الاشراف على مختلف الموظفين بالمحافظة [1] .

(ب) القائمقامون

تضم لبنان ثمانية عشر قضاء ويرأس القضاء قائمقام فيما عدا قضاء المحافظة فيرأسه المحافظ ويتلخص مركز القائمقام فى أنه ممثل محلى للحكومة المبركزية واحد عمالها وهو يعين وينقل بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية بعد استطلاع رأى المحافظ وهو يمثل وزارات الدولة كافة ولكنه لا يتبادل المخابرات معها مباشرة بل بواسطة المحافظ .

ولقد ألغى المرسوم الاشتراعى رقم ٥ الصادر فى ١٩٣٠/٢/٣ التقسيم الادنى من الأقضية وهو النواحى [٢] .

---

(١) د . عثمان خليل ، التنظيم الادارى فى الدول العربية ، معهد الدراسات العربية ، القاهرة ، ١٩٥٧ ، ص ١٤٠ – ١٤١ .

(٢) المرجع السابق ص ١٤٢ .

ومن الملاحظ أنه يوجد فى لبنان :

(آ) مجلس ادارى بجانب المحافظ

باعتبار المحافظ هو الرئيس الادارى للمحافظة ويضم هذا المجلس رئيس المحلس رئيس المالية والقائمقامون وممثلين لكل قضاء يعينان بمرسوم لمدة أربع سنوات من أصحاب المهن الحرة والتجاريين والصناعيين والزراعيين والنقابات فى المحافظة وتمثل فى المجلس كل دائرة من دوائر المحافظة عند بحث أمر يتعلق بها ويكون لممثلها صفة العضو .

(ب) مجلس ادارى بجانب القائمقام

باعتبار أن القائمقام هو الرئيس الادارى للقضاء .

ويلاحظ بالنسبة لهذين المجلسين :-

١ - عدم اعتراف المشرع اللبنانى بالشخصية المعنوية للمحافظة أو القضاء .

٢ - هذه المجالس بنوعيها مجالس معينة أو مسماه وليست قائمة ولو فى غالبتها على أساس الانتخاب وهو الركن الاول فى اللامركزية .

(ج) البلديات

تنشأ البلديات بقرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح المحافظ ويكون انشاؤها فى كل مدينة وفى كل قرية يزيد عددها

على خمسمائة نسمة . ونظرا لكون لبنان بلد اصطياف نصت المادة الاولى من القانون على انشاء بلدية كذلك فى اماكن الاصطياف التى تعين بمرسوم . كما يجوز بمرسوم احداث بلدية فى قرية لايبلغ عددها الخمسمائة .

واشترط القانون فى جميع الأحوال الا تنشأ بلدية الا اذا توافرت فيه ايرادات سنوية تبلغ الفى ليرة لبنانية وكل بلدية نقصت ايراداتها عن هذا المبلغ وحب الغاؤها (١) .

الاصلاح الادارى فى لبنان

نال لبنان استقلاله السياسى عام ١٩٤٣ الا أن الفرنسيين أبقوا قواتهم فى البلاد واحتفظوا لهم بالرقابة والاشراف على بعض المصالح حتى تاريخ ٢٣ نوفمبر ١٩٤٦ حيث حصلت لبنان على الاستقلال التام وأصبحت جميع المصالح والادارات والمرافق بادارة واشراف موظفين لبنانيين .

ولم يكن باستطاعة الدولة اللبنانية الحديثة العهد بالاستقلال أن تهتم بالاصلاح الادارى وينظم الادارات وشئون الموظفين والقوانين الادارية والمالية بل كان همها الوحيد تركيز الوحدة الوطنية فى الداخل وتثبيت الوضع الدولى للبنان فى الخارج .

ويلاحظ ان الفوضى والرشوة قد عمت فى صفوف الموظفين اللبنانيين

---

(١) د. حمدى أمين عبد الهادى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٦ .

وساد الفساد كما كثرت الشكوى من الادارة ، والموظفين فاضطرت الحكومة عام ١٩٥٢ الى طلب سلطات استثنائية من المجلس النيابي وأعطيت الحكومة الحق المطلوب باصدار مراسيم تشريعية فى مهلة ستة أشهر لاجراء تعديلات أساسية فى مجالات الانتخابات والتنظيم القضائى والجمارك والمحاسبة العامة وادارة الموظفين وفى حقل اللامركزية الادارية وفى تنظيم الوزارات وغيرها .

من هنا صدرت سلسلة من المراسيم فصدر نظام الموظفين بالمرسوم رقم ١٣ الصادر فى ٧ يناير ١٩٥٣ وكان هذا النظام هو أول محاولة اصلاحية فى حقل الادارة وشئون الموظفين فى عهد الاستقلال وقد تضمن هذا النظام أحكام خاصة بالتعيين فاعتمد مبدأ المباراة للتعيين فى وظائف الفئة الرابعة والثالثة بعد أن كان التعيين يعتمد على مبدأ الاختيار الكيفى ودون التقيد بأية أصول أو انظمة معينة كما تضمن أحكاما خاصة بالاجازات وحقوق الموظف وواجباته ونهاية خدمته وغير ذلك .

ثم صدر نظام حديد للموظفين بالمرسوم رقم ١٤ بتاريخ ٧ يناير ١٩٥٥ اعتمد مبدأ الامتحان بدلا من المباراات للتعيين فى وظائف الدولة (١) .

كما أصدرت الدولة المرسوم رقم ١٢ بتاريخ ٥ يناير ١٩٥٥ ، الذى أحدث فى رئاسة مجلس الوزراء مجلسا دائما للخدمة المدنية

(١) فوزى حبيش ، الاصلاح الادارى فى لبنان ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ،مطبعة دارالعالم العربى ،١٩٧٤ ، ص ١١ - ١٣ .

مهمته معالجة شئون الموظفين ودراسة جميع القضايا التى تؤدى الى تحسين الادارة العامة وتأمين التناسق اللازم بين مختلف أقسامها واختصار المعاملات والاجراءات .

ولكن ظلت الشقة بعيدة بين الممارسات ومانصت عليه هذه القوانين من جوانب الاصلاح وقد كانت للمدخلال السياسية آثرها فى عدم تحقيق الاصلاح أهدافه [1] .

ومن هنا فالاصلاحات التى تمت قبل عام ١٩٥٩ خاصة فى سنتى ١٩٥٣ - ١٩٥٥ كانت حزئية ينقصها الشمول وقد أقتصرت على اصلاحات فى نطاق البنية الاصلية الموروثة من عهد الانتداب ولم تتوافر لهذه الاصلاحات شروط الاستمرار كما لم تستند الى مبادىء تنظيمية علمية وقد أنيطت مهمة الاصلاح فى كل مرة بلجنة من المديرين العاملين وصدرت هذه الاصلاحات بمراسيم .

ونتيجة للاحداث الدامية عام ١٩٥٨ اقتنع الكثيرون أن لبنان لايمكنه البقاء دون اصلاح ادارى وقيام ادارة صارمة وفعالة على الاراضى اللبنانية فأعطت الحكومة فى شهر ديسمبر عام ١٩٥٨ السلطة فى اصدار المراسيم خلال ستة أشهر لاصلاح جميع الاجهزة الادارية وعينت الحكومة لجنة تدعى (الهيئة المركزية للاصلاح الادارى) تابعة لرئاسة مجلس الوزراء وشكلت من مديرين عامين وموظفين وغير موظفين من أهل الاختصاص وانيطت بها مهمة اعادة النظر فى

---

(١) د. حمدى عبدالهادى ، مرجع سبق ذكره ص ٨٣ .

مفهوم الادارة وتنظيمها ووضع أسس جديدة للعمل الاداري[1] . كما عهد اليها تقديم الاقتراحات فى مواضيع التنظيم الاداري وتنظيم الادارة العامة والادارات المحلية وتحديد أنظمة العاملين ومجلس الشورى والمحكمة الادارية، فضلا عن اعادة تنظيم جميع ادارات الدولة بغية رفع مستواها مستعينة فى ذلك بلجان عمل فى الوزارات على أن تنجز مهمتها فى مدة لاتجاوز ثلاثة أشهر [2] .

وكانت نتيجة عمل هذه اللجنة اصدار ١٦٢ مرسوما تؤلف فى مجموعها التنظيم الحالى للادارة اللبنانية .

وسوف نحدد فيما يلى منجزات الاصلاح الادارى الذى تم خلال عام ١٩٥٩ .

أهم منجزات الاصلاح الادارى عام ١٩٥٩

اعادت اصلاحات عام ١٩٥٩ النظر فى البيئة الادارية لمختلف اجهزة الدولة وقد وضعت الهيكلية العامة لها وحددت رواتب الوظائف وأنشأت هيئات مركزية جديدة . ومن أبرز الاصلاحات الصادرة عام ١٩٥٩ مايلى :-

١ - انشاء مجلس الخدمة المدنية والمعهد الوطنى للادارة والانماء

ويمارس مجلس الخدمة المدنية الصلاحيات التى تنيطها به القوانين والأنظمة فيما يتعلق بتعيين الموظفين وترقيتهم

---

(١) فوزى حبيشى ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥

(٢) د. حمدى عبدالهادى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٣ .

وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم وصرفهم من الخدمة وسائر شئونهم الذاتية . كما يسعى الى رفع مستوى الموظفين المسلكى لاسيما عن طريق اعدادهم للوظيفة وتدريبهم أثناء الخدمة وقد أنشأ لهذه الغاية المعهد الوطنى للادارة والانماء [1] .

ويتكون مجلس الخدمة المدنية من :

(أ) الهيئة

وهذه تتكون من رئيس المجلس وعضوية رئيس كل من ادارتى الموظفين والاعداد والتدريب . وتقوم الهيئة بمناقشة جميع القضايا التى تنيطها بها القوانين والأنظمة النافذة ولاسيما فى القضايا الآتية :-

١ - القضايا الخاصة بمجلس الخدمة المدنية وتشمل تقديم الاقتراحات الى مجلس الوزراء بتعديل كادر المجلس وتحديد اختصاصات الوظائف التابعة للمجلس وكذلك تحضير مشروع موازنة المجلس والموافقة على تعيين موظفى المجلس الذين يجوز تعيينهم بقرار من رئيسه والموافقة على التعاقد مع خبراء لبنانيين أو أجانب ضمن حدود الاعتمادات المرصودة فى الميزانية .

٢ - القضايا المتعلقة بالادارات والمؤسسات وهى تقديم الآراء والمقترحات لمجلس الوزراء عند درس الموازنة السنوية فى شأن

---

(١) فوزى حبيش ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨ .

الاعتمادات المخصصة للموظفين والنفقات الادارية فى مختلف الادارات والمؤسسات وتقديم الاقتراحات الى مجلس الوزراء لتعديل القوانين والأنظمة المتعلقة بتنظيم الادارات والمؤسسات العامة وفى أساليب عملها وتحديد عدد الوظائف فيها .

٣ ـ القضايا المتعلقة بالموظفين بالنسبة للحالات التى ينص عليها قانون التوظيف (١) .

(ب) ادارة الموظفين

وهذه تمارس الصلاحيات التى ينص عليها نظام الموظفين وغيره من القوانين والأنظمة (التعيين ـ النقل ـ الوضع خارج الملاك ـ الاستيداع ـ الانتداب ـ البطالة ـ انهاء الخدمة ... الخ) (٢) .

كما تقوم بتحديد شروط تنظيم ملفات الموظفين الشخصية فى الادارات والمؤسسات وتحفظ جزءا منها ويحق لهيئة مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح رئيس ادارة الموظفين أن تمانع فى ملء بعض الوظائف الشاغرة اذ تبين لها أن هذه العناصر ليست ضرورية أو يمكن ملؤها بموظفين يؤخذون من هذه الادارة نفسها ، أو من الادارات الاخرى (٣) .

---

(١) د. شوقى حسين عبدالله ، أجهزة الخدمة المدنية فى الدول العربية المنظمة العربية للعلوم الادارية ،مطبعة دار العالم العربى ،القاهرة ١٩٦٩ص ٨.

(٢) فوزى حبيشى ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢ .

(٣) د. شوقى حسين عبدالله ، مرجع سبق ذكره ص ٩ .

(حـ) ادارة الاعداد والتدريب

وهذه تتولى أعمال الاعداد والتدريب فى نطاق المعهد الوطنى للادارة والانماء وتتألف هذه الادارة من مصلحتى الاعداد والتدريب وأمانة سر المعهد الوطنى للادارة والانماء . وتقوم هذه الاداره بتنظيم المؤتمرات والدراسات والأبحاث والنشرات .

وواجه مجلس الخدمة المدنية مشكلات عديدة أهمها استغلال الطائفية والتمادى فى التعاقد والتمادى فى استخدام الاجراء والموظفين المؤقتين .

واستطاع المجلس رفع مستوى الموظف والوظيفة العامة بالبعد بها عن التأثيرات السياسية والاعتراف بأن للنص القانونى هيبة يجب أن تصان وأن على الموظف واجبات عليه أن يؤديها بتفهم وبكل امانة واخلاص وتجرد وحدودا يقتضى عليه أن لا يتجاوزها حتى لاينال من سمعة الادارة وحتى يضمن صون كرامته .

٢ ـ انشاء التفتيش المركزى

كان النظام اللبنانى يعتمد من قبل على الرقابة الداخلية بجانب وجود جهاز يدعى (هيئة تفتيش الدولة) يتبع رئاسة مجلس الوزراء ويتمتع بالصلاحية الشاملة فى الحقل الادارى ويمكنه الاستعانة بالأجهزة المختصة الأخرى فى سائر الحقول ولم يكن لأجهزة التفتيش بما فيها هيئة تفتيش الدولة صلاحية البت بتقارير التفتيش التى كانت بيد السلطة .

وتضمنت تشريعات الاصلاح الاداري العام ١٩٥٩ انشاء جهاز التفتيش المركزي تابعا لمجلس الوزراء . ويتولى هذا الجهاز المهام الاتية :ـ

١ ـ مراقبة الادارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه .

٢ ـ السعي الى تحسين أساليب العمل .

٣ ـ ابداء المشورة للسلطات الادارية عفوا أو بناء على طلبها .

٤ ـ تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة ادارات عامة .

٥ ـ القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات .

ويتألف جهاز التفتيش المركزي من ثلاث ادارات هي ادارة التفتيش المركزي ـ ادارة الابحاث والتوجيه وهذه تقوم بعمل دراسات عن التنظيم الاداري وقد ربطت هذه الادارة بالتفتيش لتكون على اطلاع تام بأوضاع الادارات عن طريق تقارير التفتيش ثم ادارة المناقصات .

ويجري التفتيش وفقا لبرامج سنوية واستثنائية وبناء على تكاليف خاصة وتوضع البرامج السنوية في شهر ديسمبر من كل سنة بعد استشارة الادارات والمؤسسات العامة والبلديات المختصة ، أما البرامج الاستثنائية فتوضع كلما دعت الحاجة لذلك ، وتمكينا

للمفتشين من ممارسة مهامهم خولت اليهم الصلاحيات الاتية :-

١ - الاطلاع على جميع المستندات والسجلات والقيود والاوراق فى الدوائر التى يتولون تفتيشها .

٢ - ممارسة التفتيش فى الأمور ذات الطابع السرى .

٣ - طرح الأسئلة على الموظفين ودعوة من يرى ضرورة دعوتهم لاستماع شهادتهم .

٤ - الاستعانة بالخبراء فى الأمور التى تتوقع معرفتها على الكشف عن حقيقتها الى خبرة فنية [1] .

ادارة الابحاث والتوجيه

وهذه تشكل مع ادارة التفتيش المركزى هيئة التفتيش المركزى وقد نظمها المرسوم التشريعى رقم ١١٥ لعام ١٩٥٩ .

وتتولى ادارة الابحاث والتوجيه ارشادات الادارات العامة الى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الادارة وزيادة فعاليتها وتمكينها من القيام بمسئولياتها على خير وجه خاصة من خلال :

١ - تقديم الاقتراحات فى تنظيم الدوائر لتصبح أكثر ملائمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور وأكثر مقدرة على تحقيق أهدافها وبسرعة وأقل كلفة ممكنة .

---

(١) د.حمدى عبدالهادى ، مرجع سابق ذكره ، ص ١٧٢ - ١٧٤ .

٢ ـ تحسين أساليب العمل الادارى بالقيام بدراسات فنية واختصارات المعاملات وتبسيطها وادخال الآليات فى بعض الاعمال الادارية وتنظيم المحفوظات .

٣ ـ القيام بدراسات وجمع احصاءات من الادارات العامة والموظفين (١) .

٣ ـ التحليل اللامركزية

كانت الادارة اللبنانية قبل عام ١٩٥٩ تعانى من شدة المركزية أى حصر السلطة التنفيذية فى يد الحكومة تتولاها بواسطة اداراتها المركزية المؤلفة من رئيس الدولة والوزراء وبواسطة ممثليها فى الاقاليم من حكام اداريين يرتبطون فيما بينهم بالادارة المركزية برباط من التسلسل يجعل من السلطة المركزية مصدر الأوامر والتعليمات ومرجع البت فى أغلب الشئون الادارية .

أما اللامركزية فتقضى بتوزيع وظائف السلطة التنفيذية بين الحكومة وهيئات محلية منتخبة تقوم بادارة المصالح العامة فى المحافظات وتتمتع ببعض الاستقلال فى شئون وابرز مظاهر اللامركزية قيام أهالى الاقاليم والمدن والقرى ذات المجالس البلدية بانتخاب هيئاتها الادارية المحلية وعدم تدخل السلطة المركزية فى هذه الانتخابات .

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٩١ ـ ١٩٢ .

واللامركزية فى لبنان نوعان :-

(أ) **اللامركزية المصلحية**

وهى التى حققها الاصلاح الادارى عام ١٩٥٩ بانشائه المصالح المستقلة والمؤسسات ولكل مصلحة مستقلة محلس ادارة يعينون بمرسوم يتخذ فى محلس الوزراء ومدة ولاية محلس الادارة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ٠ ويجتمع هذا المحلس مرة كل شهر على الاقل وكلما دعت الحاجة الى ذلك ٠

(ب) **اللامركزية الاقليمية**

وظهرت أيضا فى اصلاح عام ١٩٥٩ والتى تظهر فى المجالس البلدية والمجالس الاختيارية التى كانت موجودة قبل هذا العام الا انها اعطيت صلاحيات واسعة وانيطت بها مهام جديدة لم تكن قبل ١٩٥٩ والبلدية ادارة ذات صفة عامة وشخصية معنوية تتمتع بالاستقلال الادارى والمالى ولها أن تمتلك وتشترى وتقبل الهبات وتبيع وتنشئ العقود وتتقاضى أمام المحاكم وتنشأ البلديات ويحدد عدد أعضائها بقرار من وزير الداخلية ٠

٤ - وضع نظام عام للموظفين

فقد صدر المرسوم التشريعى رقم ١١٢ بتاريخ ١٢ يونيو عام ١٩٥٩ المتعلق بنظام الموظفين العام فى لبنان وكانت أبرز مزاياه :-

١) تكريس مبدأ المسابقات للتعيين فى الوظائف العامة ٠

٢) جعل الموظف بمنأى عن التأيرات السياسية يجعل تعيين الموظف ونقله وترقيته وصرفه من الخدمة وسائر أوضاعه الوظيفية خاضعة لرقابة وموافقة محلس الخدمة المدنية .

تبين لنا التجربة اللبنانية مثال فريد فى نوعه من حيث التأثيرات السلبية للاطار السياسى غير الملائم على ادارة التنمية ـ لقد وصلت معدلات التنمية فى لبنان فى الحقبة الاخيرة الى أقل معدل بين كافة الدول العربية بعدما كانت من أعلاها (١) ـ كما أن الازمة اللبنانية لم تؤدى فقط الى تجميد ادارة التنمية وشل التنمية بل الى تفجر صراعات خطيرة . وقد دعى باحث لبنانى قبل الازمة الحالية الى ضرورة علاج المشكلة السياسية فى لبنان اذا اردنا له اصلاح ادارى أو تنمية دعالة ـ وتنبأ هذا الباحث اللبنانى بمعظم مايحدث الآن (٢) .

---

(١) Manpawer & International Labor Miqration
A world band Publication - Op.cit.

(٢) د. طارق غالب حمادة ـ تخطيط عملية التنمية الادارية فى الجهاز الحكومى اللبنانى ، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ ١٩٨٦ .

كذلك

Marun Kisirwani : Parton - Client Politics and Bureaucratic Corruption : The Case of Lebanon - International Development Research Center - Indiana University .

الفصل الثاني عشر

ملاحظات ختامية

يعنيني فى هذا الكتاب ان أعرض بعض الملاحظات الختامية التى استخلصتها من مقارنة نماذج ادارة التنمية دون الادعاء انها كل مايمكن استخلاصه .

أولا — ان ادارة التنمية لابد وان تزداد حاجتها الى العنصر البشري مع اتساع تنظيماتها وتطورها وهذه الزيادة فى العنصر البشري تمثل مشكلة لدول الكثافة السكانية هى مشكلة تصميم نظم التعليم والتدريب الملائمة ومشكلة لدول الندرة السكانية وهى استقبال العمالة الوافدة .

ومن تحصيل الحاصل القول بأن أبناء الدول العربية الشقيقة عليهم التزام تجاه أخوتهم أبناء الدول العربية وهو التزام العمل المخلص الدؤوب لادارة وتشغيل مشروعات السياسة العامة الانمائية لذلك البلد . كما ان مساهمات أبناء الدول العربية فى العمل سوف تترك علامة هامة فى العلاقات الطيبة بين أبناء الامة العربية .

ولكن يجب أن ننظر كذلك الى القضية من زاوية أخرى وهى بعض الآثار التى يمكن أن تكون سلبية والتى من أهمهافى اعتقادنا .

(أ) تعدد جنسيات الموظفين وهو اضطرار لامناص منه يعنى تعدد نوعيات التأهيل وخلفيات الفكر الادارى مما يؤدى الى احتمالات

انعدام وحدة الفكر والفلسفة والمنطق الاداري .

(ب) الاعتماد المكثف على الموظفين من غير أبناء البلاد في وظائف ادارية عادية (غير وظائف التخصص الدقيق والخبرة) يؤدي الى عدم استقرار العمل الاداري لوجود احتمالات التغيير والتبديل في هؤلاء .

(ج) الاثار السلبية على احتياجات العمل في الدول المصدرة للعمالة حيث انها تصيب كثير من قطاعات العمل بمشاكل عديدة كما تشجع على نمو الميول الاستهلاكية .

(د) نظرا لان عائد التعليم لايظهر الا في الاجل الطويل قد يكون هناك اغراءا في الدول المستوردة للعمالة بأن يقبل المواطن قبل استكماله تعليمه العمل الحكومي الذي يهيىء له دخل ثابت مرتفع نسبيا مع احتمال الترقية السريعة (ليحل مكان غير مواطن) مما يفقد البلاد اعدادا كبيرة ومتزايدة من التلاميذ المتجهين للتعليم . كما قد يؤدي ذلك الى اعتبار الترقية حق مواطن وليس حق كفاءة والى شيوع لمظاهر الاستخفاف بالعمل وعدم الجدية بين المواطنين في هذه البلدان .

(هـ) يظهر جانب العنصر البشري كذلك في احتمال ان نمو الجهاز الاداري كنتيجة طبيعية في نماذج ادارة التنمية يمكن أن يؤدي الى تقليل الاهتمام بمسائل الادارة العلمية وشيوع مفاهيم خاطئة عن العمل خصوصا في الخدمة المدنية مثل :-

• ان الخدمة المدنية وكالة استخدام يجب أن تستوعب كل الراغبين فى العمل .

• ان الخدمة المدنية هى حقوق للموظف أكثر من كونها التزامات ومسئوليات على الموظف .

• سوء توزيع العمالة سواء رأسيا أو افقيا رأسيا بمعنى تضخم الوظائف الاشرافية وتضخم وظائف الخدمة المعاونة (الفراش). وأفقيا بمعنى تكوين بعض المصالح ذات المكانة (Status) ومعاناة كثير من المصالح الخدمة من نقص العمالة وبالتالى تدهور اساليب تقديم الخدمة فيها .

ثانيا - السياسة العامة ، وفى اطار النظام السياسى هى محدد آخر هام فى نماذج ادارة التنمية بالنسبة للسياسة العامة فى النماذج نلاحظ أن العامل المشترك بين الجميع يتمثل فى ان السياسة العامة هى سياسة انمائية الى حد كبير .

أما الاختلاف فيبدو فى الاطر التى تتكون فى نطاقها السياسة العامة فى النظم السياسية . الهند - مثلا - النظام السياسى فيها يقوم على الحزبية ويتبع الشكل الديموقراطى للنظام السياسى الغربى حيث السياسة العامة لاتعد الاداة الاساسية للتغيير والتقدم الاقتصادى ولهذا لابد أن يكون لها جانب اساسى تركز عليه لاحداث التغييرات الاساسية من خلال جهاز الادارة العامة - والادارة الاهلية لها كذلك دور وهى غير خاضعة تماما للسياسة العامة

مما استلزم التركيز على تحديد واضح للادوار بين المؤسسات العامة والمؤسسات الاهلية .

أما السياسة العامة فى مصر - فهى تتم فى اطار وطنى تتطور فيه التوجهات وبالتالى لابد من تطوير ادوات الايصال وهى ادارة التنمية وهذا استلزم أهمية وضع مفهوم مهنى للخدمة المدنية .

أما فى تجارب التنشئة الادارية فالسياسة العامة هنا تتم فى نظام سياسى قبلى وعشائرى الى حد كبير اذ لا توجد أنظمة سياسية ولكن توجد أجهزة استشارية يستعين فيها قيادات الدولة ببعض العناصر من قيادات المجتمع - وهذه العناصر رأيها استشارى فى بعض المسائل الا أن السياسة العامة تعد أقوى مصدر لتصميم وتنفيذ سياسات ادارة التنمية ولها قوة توجيه حتى على المؤسسات الاهلية الكبرى .

بالنسبة لبعض عوامل التأثير غير المباشر فى النماذج فى الهند تنتشر الكثير من المعتقدات الجامدة التى يصعب تغييرها وهى عادات متوارثة وتختلف داخل التجمعات فى الهند اختلافاً شديداً وبينا .

كذلك تعانى الهند من انخفاض شديد جداً فى مستويات الدخل ونلاحظ كذلك التأثير الاجتماعى اذ أن معظم السكان يعتنقون معتقدات اجتماعية جامدة متوارثة ولا تصلح لكل العصور

فهى قد تصلح للعصر الذى ظهرت فيه أو عصر آخر ولكنها ليست متطورة وحديثة تصلح لكل الظروف والعصور .

جانب آخر هو جانب اللغة حيث لا توحد وحدة ثقافية لتعدد اللغات ثم تعدد اللهجات داخل كل لغة . من ناحية التاريخ السياسى للهند يحمل رواسب كثيرة بالنسبة للادارة فى الهند فالادارة الحديثة نشأت على النظام الانجليزى المركزى مع ان طبيعة البلاد الاتساع وتحتاج لنظام لا مركزى مثلا .

وكان من تأثير النظام الانجليزى أن القيادات الادارية اقتصرت المناصب فيها على الاغنياء وذوى السطوة .

والثقافة الادارية أيضا هى ثقافة ادارية بريطانية حتى عشر سنوات كانت اللغة فى الهند المستعملة فى الادارة هى اللغة الانجليزية وهى اللغة الرسمية فى الادارة وهناك تأثير بالغ للثقافة الانجليزية - وتحاول الهند اللحاق بالثورة التكنولوجية ولكنها تعانى من هجرة العقول بمعدلات متزايدة لامريكا وأوروبا . ويعتبر هذا من أهم المشاكل والهند دائما تقود المؤتمرات التى تبحث مشكلة هجرة العقول وتقدم المقترحات للحد منها وتحث الدول المتقدمة على عدم استيراد هذه العقول .

وفى مصر نلاحظ ان هناك ظروف كثيرة وسلبيات عديدة تؤثر على الادارة والتنمية - من ناحية التركيب الاجتماعى - نجد مستوى المعيشة منخفض ليس مثل الهند ولكن بالمقارنة مع الدول

النامية يعتبر مستوى الدخل فى مصر من متسويات الدخل المتوسطة . والمجتمع المصرى أبسط من الهند فالحضارات النهرية لها مزايا ولها عيوب وليس فى مصر مشاكل الانقسام الاجتماعى الشديد مثل الهند . ومن ناحية التأثير السياسى للنواحى الثقافية فمصر كالهند خضعت للاستعمار البريطانى ودخلت للعصر الحديث من خلال الاستعمار - وهناك مميزات لان الاستعمار يخلق الوعى السياسى لدى الامة المستعمرة دون قصد وهذا ناتج غير مباشر . ومن عيوب الاستعمار انه يجعل الادارة ذات سلطة لانه يستخدمها كأداة سيطرة وتركيز للسلطة . وبعد رحيل الاستعمار تظل رواسب التسلط والمركزية مصاحبة للادارة أى تصبح هذه الصفات من سمات الادارة ومكوناتها وتظهر فى سلوك الاداريين الفعلى فى مواقع العمل .

مثلا بداية النظام الادارى المحلى فى مصر كان يتبع لوزارة الداخلية حيث كانت الادارة فى مصر تحقق هدف الامن أكثر من التقدم الاجتماعى والاقتصادى ونلاحظ كذلك انه حتى أيام محمدعلى كانت القيادات أجنبية واستعان بالاتراك - لذا كان الجهاز الادارى المصرى يفتقر للقيادات الوطنية . كانت القيادة تمثل سلطة وهذه تمثل رواسب للان ومازال البعض فى الجهاز الادارى يعتقد انه صاحب سلطة .

نلاحظ كذلك أثر الضغوط السياسية التى تعرضت لها مصر من الخارج مثل الحروب مع اسرائيل والاستعمار العالمى كل هذا يمثل ضغوط تؤثر على السياسة العامة .

ونضيف ايضا الضغوط التى تعرض لها النظام السياسى منـــــذ قيام ثورة ٥٢ نتيجة الصراع مع اسرائيل .

وبمقارنة الهند ومصر نرى أن الاثنين تحاولان اللحاق بالتقدم التكنولوجى فى العالم ويعـــانون من ظاهرة هجرة العقول ولكن فـــى مصر هذه الظاهرة تظهر بصورة أكبر الآن نتيجة فرص العمالـــــــة المتاحة فى نماذج ادارة التنمية البترولية .

اما نموذج لبنان فيمثل حالة فريدة تؤكد لنا ان ادارة ـ التنمية دون توافر الاطار السياسى الملائم للمجتمع يستحيل أن تحقق اى نتائج ، بل تصبح الادارة صورة أخرى من صور الازمةالسياسيـــة اذا انتقلنا مرة أخرى الى نماذج ادارة التنمية فى دول البترول نجد المجتمع القبلى الذى يختلف عن مصر والهند وتحكمةعاداتوتقاليد يجب مراعاتها فـــى تنظيم الجهاز الادارى وفى ادارة التنميةمثلا فى توزيع الوظائف أو غير ذلك مما قد يكون فى غير صالح ادارة التنمية .

وفى مقابل ذلك نجد الثروة الهائلة المفاجئة مما يقــــدم فرصة لتنشئة الادارة على أرضية جديدة ، وهنا نستطيع القــول أن الادارة تبدأ بامكانيات الإخذ بالاحدث والافادة بعنصر الثـــروة المتوافر .

ولكن مع ذلك فان حداثة الادارة فى هذه الدول كان لهـــا الوجه الآخر فالادارة جاءت بأساليب وأنظمة وتقاليد جديدة عـــن

المحتمع .

كلاهما توجد به خطة .

أما بالنسبة لعنصر القيادة فى الجهاز الادارى ففى مصر عنصر القيادة فى الجهاز الادارى يتمثل فى رئيس الدولة ومجلس الوزراء ويستطيع اضافة

وهنا كان لابد من احداث تنشئة ادارية ويفيد التعليم والتدريب فى تحقيق ذلك وهو مايظهر فى كل نماذج ادارة التنمية البترولية - ولكن تواجه التنشئة الادارية اخطر تحدياتها فى قصور الثقافة العامة وعدم تحقيق تنمية سياسية تسايرادارة التنمية وتساندها وشيوع مجموعة من القيم السلبية مثل الميول الاستهلاكية والتراخى فى العمل وشدة الاعتماد على الاعمال المعاونة والمظهرية وغير ذلك .

ثالثا - الطبيعة المتعددة للمشكلة فى ادارة التنمية ، " المشكلة" هنا وفى دراسة ادارة التنمية هى مجموعة من المؤثرات التى لاتتعدد فقط وانما تختلف ترتيبات أولويات خطورتها - ففى مصر والهند يكون النقص فى الموارد المالية على رأس المشكلات بينما فى دول البترول حيث لا وجود لذلك النقص تصبح القضية نقص فى الموارد البشرية وقد تكون مشكلة نقص الموارد البشرية ذات وجود قائم فى مصر والهند ولكن لا بنفس الحدة ولا بنفس الشكل الذى تظهر به فى نماذج ادارة التنمية البترولية بينما فى لبنان يوجد عنصر بشرى مرتفع الكفاءة ولكنه يفتقر الى المواءمة السياسية مما جعله عنصرا

طائفيا أكثر منه وطنيا - تنطبق نفس الملاحظ على عناصر التأثير الاخرى الثقافية والاقتصادية والدولية - اذ نحد لكل منهما تأثيره الايجابى أو تأثيره السلبى - وهنا يقع على عاتق قيادات ادارات التنمية مسئوليات كبرى منها :-

• التعبير عن القدوة القيادية فى التغيير ، فى محالات ترشيد القيم الاجتماعية وتوحيهها لصالح التنمية .

• التعبير عن أقصى الكفاءة فى تحديد أولويات العمل على ضوء مشاكل الندرة فى الموارد (المالية - البشرية) .

• تنمية حركة المشاركة الشعبية الجادة فى ادارة التنمية بتوسيع قاعدة صنع واتخاذ القرارات .

• ابعاد ادارة التنمية عن التوترات والصراعات والازمات بقدر الامكان .

وهذا لا يتحقق الا بتوافر الشروط السياسية التى المحنا اليها فى فصول سابقة .

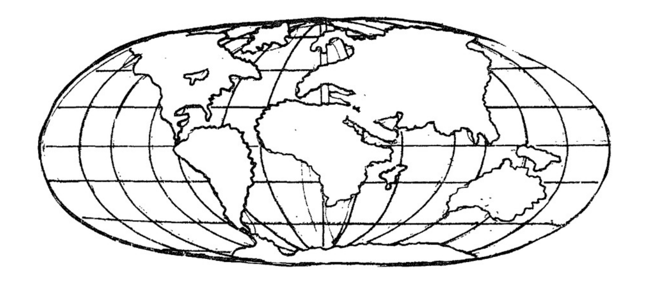
والملاحظة الثالثة - ترتبط كذلك بمهام السياسة العامة فى محال من أهم المجالات ، نعنى بذلك مجال التقدم العلمى والتكنولوحى - أن السياسة العامة مطالبة بأن تعى - وأن تعبر عن ذلك الوعى - أهمية التقدم العلمى والتكنولوجى أولا فى مجال تخفيف التأثيرات الضارة على ادارة التنمية وثانيا فى مجال ادارة التنمية ذاته .

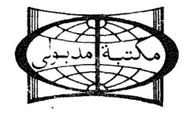
لقد ثبت أن الانماء الاقتصادى يتوقف فى الوقت الحالى على انتشار العلوم والتكنولوجيا وفى هذا المجال فان نماذجنا تقدم دلالات على تركيز سياسات التعليم على الكم أكثر من الكيف ، وبالنسبة لاستيراد التكنولوجيا ، فلا يبدو أن هناك استعدادا كبيرا لاستخدامها بواسطة مؤسسات أو أفراد محليين ، كما لا نرتاح لعدم ارتباط التعليم والتدريب باطار ثقافى ملائم •

اضف الى ذلك ماتشير اليه احصاءات اليونسكو من تسرب العقول من الدول النامية وبين بعضها البعض وهى ظاهرة تعكس عدم الاهتمام فى علاج قضية التقدم العلمى والتكنولوجي بمحاولة استئصال جذورها • أو على الاقل ضرورة قيام كل تلك الدول بدراسة تأثيرات (استيراد / تصدير) العمالة ووضع صيغ ملائمة لمصالح التنمية فى كل منها •

وأخيرا ، لايبدو لنا ان الاهتمام بنواحى الاصلاح الادارى يعطى أولوية مناسبة للمسائل الثقافية مما يعكس تجاهل لا داعى له لحقيقة ان ادارة التنمية هى فى النهاية مسألة قيم وسلوك ملائمين •

المحتويات




مكتبة مدبولي